

UNIVERSIDADE DE LISBOA
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO



OS EXAMES COMO INSTRUMENTO DE AÇÃO PÚBLICA

VOLUME I

Carlos Alberto Pesqueira Marques Sant'Ovaia

Orientadora: Professora Doutora Estela Mafalda Inês Elias Fernandes da Costa

Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de Doutor em Educação
na especialidade de Administração e Política Educacional

2021

UNIVERSIDADE DE LISBOA
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO



OS EXAMES COMO INSTRUMENTO DE AÇÃO PÚBLICA

VOLUME I

Carlos Alberto Pesqueira Marques Sant'Ovaia

Orientadora: Professora Doutora Estela Mafalda Inês Elias Fernandes da Costa

Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de Doutor em Educação
na especialidade de Administração e Política Educacional

Júri

Presidente:

Doutor Luís Miguel de Figueiredo Silva de Carvalho, Professor Catedrático e
Presidente do Conselho Científico do Instituto de Educação da Universidade de
Lisboa

Vogais:

- Doutor Jorge Adelino Rodrigues da Costa, Professor Catedrático
Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro;
- Doutor Almerindo Janela Gonçalves Afonso, Professor Associado
Instituto de Educação da Universidade do Minho;
- Doutora Estela Mafalda Inês Elias Fernandes da Costa, Professora Auxiliar
Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, orientadora;
- Doutora Ana Sofia Alves da Silva Cardoso Viseu, Professora Auxiliar
Instituto de Educação da Universidade de Lisboa;
- Doutora Maria Benedita de Lemos Portugal e Melo, Professora Auxiliar
Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

AGRADECIMENTOS

A realização do trabalho que aqui se apresenta não teria sido possível sem a disponibilidade, a colaboração e o estímulo de diversas pessoas e entidades, a quem cumpre endereçar o meu agradecimento:

Aos interlocutores das entrevistas, pela disponibilidade com que acederam conceder-me parte do seu preenchido tempo e por terem partilhado comigo a sua experiência nos cargos que ocuparam na administração educativa, no último quarto de século, contextualizando e explicando, com frontalidade e detalhe, os episódios em que estiveram envolvidos e as decisões que protagonizaram.

Aos responsáveis do CIREP, pelo acesso que permitiram ao seu arquivo de normas, muitas das quais exemplares originais e únicos, cuja análise foi absolutamente indispensável à cabal compreensão dos fenómenos políticos que marcaram a Educação, em Portugal, em matéria de avaliação externa, nas últimas décadas, particularmente no período imediatamente posterior ao 25 de abril de 1974,

À minha orientadora, Professora Estela Costa, pela direção segura e competente que imprimiu a este trabalho, pelo entusiasmo contagiante que colocou no mesmo e pela confiança que depositou em mim, acreditando sempre, mesmo quando eu duvidava.

À equipa docente do Curso de Doutoramento do Programa de Doutoramento em Educação (2013-2014), Professores João Barroso, Luís Miguel Carvalho, Estela Costa e Sofia Viseu, por me permitirem aceder ao quadro teórico que sustenta esta tese e também pelo interesse e estímulo que sempre dispensaram ao meu trabalho.

À direção da DGE, na pessoa do seu diretor, Dr. José Vítor Pedroso, por tornar possível a sempre difícil conciliação entre as responsabilidades laborais e as exigências da investigação.

À Eulália, pela colaboração permanente e incondicional e pela atenção com que cuida da nossa amizade, cimentada nos diversos desafios profissionais que temos partilhado ao longo de mais de duas décadas.

À Luísa (em memória) e à Rute, colegas e companheiras de percurso nesta aventura, pela apoio, partilha e cumplicidade que pontuaram os momentos que vivemos em conjunto.

À Teresa e ao Manuel, a quem dedico este trabalho, pelo encorajamento e suporte emocional que a sua presença me proporcionou.

RESUMO

Os exames são um instrumento de ação pública dotado de uma função organizadora na educação, cuja relevância está associada à carga representativa resultante da sua complexidade técnica, social e cognitiva – que obstaculiza o seu escrutínio – e da plasticidade com que se adaptam a mobilizações várias no quadro de políticas diversas. Nessa aceção, constituem o objeto de estudo da presente tese. *Exames* é a designação utilizada para significar o construto que abrange todos os testes externos standardizados, de âmbito nacional, e o aparato técnico, social e organizacional estruturalmente complexo que os sustenta e operacionaliza. O estudo inscreve-se na análise cognitiva das políticas públicas, assumindo-se a política como ação pública e a regulação como multirregulação. Nesse quadro, perspetivamos os exames como instrumento de ação pública e de regulação da educação, estudando a sua genealogia, percurso e configurações, a sua estrutura e ecologia e a respetiva mobilização em diferentes políticas educativas. A abordagem, de natureza descritiva e interpretativa, desenvolveu-se com base na análise de um *corpus* vasto de documentação (*e.g.*, legislação, relatórios, programas de governo) e em oito entrevistas semiestruturadas, realizadas a atores-chave, três das quais aos responsáveis do Júri Nacional de Exames e do Instituto de Avaliação Educativa, e cinco outras a antigos e atuais governantes, três ministros e dois secretários de estado. A tese permitiu comprovar que, mais do que um instrumento de avaliação externa das aprendizagens dos alunos, os *Exames* são acionados no contexto das políticas educativas, justificando a sua necessidade, suportando a sua formulação e potenciando os seus efeitos. Neste sentido, as (re)configurações de que os *Exames* foram objeto, ao longo do período em apreço (1974-2019), correspondem, em regra, a continuidades ou ruturas que ocorreram nas políticas, facto que os torna indicadores privilegiados dessas mudanças – *traceurs du changement* – no quadro da análise das referidas políticas.

Palavras-chave: exames, políticas educativas, ação pública, instrumentos de ação pública, regulação.

ABSTRACT

Exams are public action instrument that hold an organizing role in education whose relevance is associated with a symbolic weight, resulting from their technical, social, and cognitive complexity – which makes their scrutiny difficult – and the plasticity with which they adapt to various mobilizations, within the framework of diverse policies. In this sense, they constitute the object of study of the present thesis. *Exams* is the designation used to mean the construct that encompasses all standardized external tests, nationwide, and the technical, social, and organizational apparatus, structurally complex that support and operationalize them. The study is based on a cognitive analysis of public policies, assuming policy as public action and regulation as multiregulation. In this context, we see the exams as an instrument of public action and of regulation of education, by studying their genealogy, path and configurations, their structure and ecology and their use in different educational policies. The approach is of a descriptive and interpretative nature, and was based on a vast corpus of documentation (*e.g.*, legislation, reports, government programs) and on eight semi-structured interviews, carried out with key actors: three of whom were responsible for the National exam jury and the Institute for Educational Evaluation and five of which were carried out with former policy-makers, three ministers and two secretary of state for education. The thesis allowed to prove that, more than an instrument of external evaluation of students' learning, Exams are triggered in the context of educational policies, justifying their need, supporting their formulation, and enhancing their effects. In this sense, the (re)configurations that the Exams have been subjected to during the period under study (1974-2019), correspond to continuities or ruptures that occurred in the policies, a fact that makes them privileged indicators of these changes - *traceurs du changement* - within the framework of the analysis of those policies.

Keywords: exams, educational policies, public action, public action instruments, regulation.

ÍNDICE GERAL

VOLUME I

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO	iii
ABSTRACT	v
ÍNDICE DE QUADROS	xiii
ÍNDICE DE FIGURAS	xv
ÍNDICE DE CAIXAS	xvii
ÍNDICE DE GRÁFICOS	xix
SIGLAS E ACRÓNIMOS.....	xxi
INTRODUÇÃO.....	1
PARTE I – TEORIA, PROBLEMA E OBJETO DE ESTUDO	7
CAPÍTULO 1 – A AÇÃO PÚBLICA: CONHECIMENTO, REGULAÇÃO E INSTRUMENTAÇÃO	9
1.1. As políticas como Ação Pública.....	9
1.2. A regulação no quadro do novo papel do Estado nas sociedades complexas	11
1.2.1. Polissemia de um conceito	11
1.2.2. A Nova Gestão Pública	12
1.2.3. A regulação social	16
1.2.4. A regulação como multirregulação	19
1.2.5. A regulação da educação.....	20
1.3. Conhecimento e política: os processos de problematização e de preconização	23
1.4. Instrumentação das políticas: dimensões cognitiva e social dos instrumentos de ação pública	27
1.4.1. A dimensão social dos instrumentos	28
1.4.2. A dimensão cognitiva dos instrumentos.....	32
Síntese conclusiva do Capítulo 1.....	34
CAPÍTULO 2 – A INVESTIGAÇÃO SOBRE OS EXAMES	37
2.1. Do início da década de 70 do século XX ao final da primeira década do século XXI: um olhar através de seis trabalhos de compilação.....	37
2.2. A investigação sobre os exames na segunda década do século XX: um panorama a partir de artigos publicados em revistas científicas e de trabalhos académicos	41
2.2.1. Sobre a relação dos exames com as opções pedagógico-didáticas, avaliativas e curriculares	44
2.2.2. Sobre a relação dos exames com a identidade profissional dos docentes	49

2.2.3. Sobre a relação dos exames com os processos de autorregulação e melhoria das escolas	50
2.2.4. Sobre a análise dos resultados dos exames	54
2.2.5. Sobre a pertinência dos exames e influência dos mesmos nas concepções de escola e nas estratégias de resposta em contexto familiar.....	55
2.2.6. Sobre a estrutura e conteúdo das provas de exame e as técnicas de testagem.....	58
2.2.7. Sobre os normativos da avaliação externa das aprendizagens	61
Síntese conclusiva do Capítulo 2.....	62
CAPÍTULO 3 – ESTRATÉGIA DE INVESTIGAÇÃO: PROBLEMATIZAÇÃO E CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO	65
3.1. A avaliação e os exames no governo da educação	65
3.1.1. A avaliação no novo papel regulador do Estado	65
3.1.2. Os <i>Exames</i> como problema	70
3.2. Aproximação ao objeto de estudo	73
3.3. O dispositivo metodológico.....	74
3.3.1. A pesquisa arquivística e respetiva análise	75
3.3.1.1. Os <i>corpora</i>	76
3.3.1.1.1. Legislação e normas.....	76
3.3.1.1.2. Documentação do JNE e do IAVE	77
3.3.1.1.3. Programas de Governo.....	80
3.3.2. O inquérito por entrevista e respetiva análise	81
PARTE II – TRAJETO, ECOLOGIA E MOBILIZAÇÃO POLÍTICA DOS <i>EXAMES</i>	87
CAPÍTULO 4 – OS <i>EXAMES</i> APÓS O 25 DE ABRIL de 1974: PROSCRIÇÃO, RELEGITIMAÇÃO, CONSAGRAÇÃO E QUESTIONAMENTO	89
4.1. Os exames após 25 de abril: questionamento, relegitimação e consagração.....	91
4.1.1. Ensino Básico: da emergência da avaliação contínua à autorregulação mitigada.....	91
4.1.1.1. Os exames no Ensino Primário.....	91
4.1.1.2. Os exames no Ensino Preparatório	94
4.1.2. Ensino Secundário: entre a afirmação da identidade e o imperativo da seleção	96
4.1.2.1. Os exames nos Cursos Gerais.....	96
4.1.2.2. Os exames nos Cursos Complementares	99
4.2. A consagração da avaliação contínua e a abolição dos exames: autorregulação insinuada entre tensões desreguladoras e rerreguladoras	102
4.3. A ‘questão do acesso’: estratégias e sinuosidades de um processo	103

4.4. O resgate e a afirmação dos exames: de instrumento de regulação e <i>accountability</i> a meta-política na educação.....	107
4.5. A indispensabilidade dos exames: narrativas legitimadoras no discurso mediatizado e normativo	114
Síntese conclusiva do Capítulo 4.....	120
CAPÍTULO 5 – <i>EXAMES</i> : A ECOLOGIA DO INSTRUMENTO DE AÇÃO PÚBLICA	123
5.1. As estruturas e os atores	124
5.1.1. O Júri Nacional de Exames – <i>complexo operacional</i>	125
5.1.1.1. Missão e competências	125
5.1.1.2. Estrutura e funcionamento.....	125
5.1.1.2.1. Comissão Permanente.....	126
5.1.1.2.2. Comissão Coordenadora	126
5.1.1.2.3. Agrupamentos de exames	127
5.1.1.2.4. Secretariados de Exames	128
5.1.1.2.5. Unidades de Aferição.....	129
5.1.1.3. Ferramentas	129
5.1.1.3.1. Ferramentas normativas	129
5.1.1.3.2. Ferramentas informativas	130
5.1.1.4. Articulação.....	131
5.1.1.5. Comunicação	133
5.1.1.6. Prestação de contas	133
5.1.2. O Instituto de Avaliação Educativa – <i>complexo técnico</i>	143
5.1.2.1. Missão e competências	144
5.1.2.2. Estrutura e funcionamento.....	145
5.1.2.2.1. Conselho Geral	147
5.1.2.2.2. Conselho Científico	148
5.1.2.2.3. Conselho Diretivo	148
5.1.2.2.4. Direção de Serviços de Avaliação Externa.....	149
5.1.2.2.5. Direção de Serviços de Formação e Supervisão	150
5.1.2.3. Ferramentas	152
5.1.2.3.1. Ferramentas formativas.....	152
5.1.2.3.2. Ferramentas referenciadoras/orientadoras	161
5.1.2.3.3. Ferramentas informativas	172
5.1.2.3.4. Articulação	176
5.1.2.3.5. Comunicação	177

5.1.2.3.6. Prestação de contas	178
Síntese conclusiva do Capítulo 5.....	178
CAPÍTULO 6 – OS <i>EXAMES</i> COMO INSTRUMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO.....	181
6.1. Os governos e a reconfiguração do instrumento <i>Exames</i>	181
6.1.1. O XIII Governo Constitucional.....	182
6.1.1.1. Controlar danos e construir a alternativa: a acomodação dos exames nacionais e o advento das provas de aferição	182
6.1.1.2. Os problemas do insucesso e do abandono escolares, da uniformização da ação pedagógica e da centralização da gestão educativa.....	185
6.1.2. XV Governo Constitucional.....	186
6.1.2.1. ‘Abrir a caixa de pandora’: o franqueamento do EB aos exames nacionais	186
6.1.2.2. Os problemas dos défices de trabalho, de disciplina e de exigência no processo educativo.....	188
6.1.3. XVII Governo Constitucional	192
6.1.3.1. Orientar com subtileza: a dispensa dos exames nacionais nos cursos profissionalizantes	192
6.1.3.2. O problema da ineficiência no sistema - défice de resultados face aos recursos investidos.....	194
6.1.4. XIX Governo Constitucional	195
6.1.4.1. A pansistematização dos exames: a extensão dos testes nacionais com impacto classificativo a todos os ciclos de ensino não superior.....	195
6.1.4.2. Os problemas do facilitismo, do dirigismo pedagógico, da indisciplina e do centralismo na educação	197
6.1.5. XXI Governo Constitucional	199
6.1.5.1. Redefinir o papel da avaliação: a reinvenção das provas de aferição e a equidade no acesso ao Ensino Superior.....	199
6.1.5.2. Os problemas da inclusão e da rigidez na abordagem ao currículo.....	201
6.2. Políticas públicas de educação: ‘Desenvolvimento Curricular’, ‘Oferta Formativa’ e ‘ <i>Accountability</i> do Sistema’	203
6.2.1. As políticas de desenvolvimento curricular: conhecimentos vs competências – bipolaridades em torno da hierarquização e da transversalidade dos saberes....	204
6.2.1.1. A génese da gestão flexível do currículo.....	204
6.2.1.2. O combate à dispersão no quadro da reafirmação do currículo nacional ...	205
6.2.1.3. O reforço curricular em contexto de emergência dos resultados.....	207
6.2.1.4. A focagem curricular e a orientação para os resultados	209
6.2.1.5. As aprendizagens essenciais no quadro da flexibilidade curricular	212

6.2.2. As políticas de oferta formativa: a orientação de percursos no perene combate ao insucesso e ao abandono escolar	215
6.2.2.1. Os currículos alternativos e os programas de formação qualificante ...	217
6.2.2.2. O Programa Nacional de Prevenção do Abandono Escolar e a aposta no ensino profissional e nos Cursos de Educação e Formação	219
6.2.2.3. A generalização da oferta do ensino profissional	221
6.2.2.4. Os cursos vocacionais e a reorientação dos percursos malsucedidos...	221
6.2.2.5. O Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar e o novo paradigma da inclusão	222
6.2.3. As políticas de <i>accountability</i> : da construção da máquina informativa à regulação do sistema	223
6.2.3.1. O défice de informação: uma realidade recorrente.....	223
6.2.3.2. A informação estatística: o grau zero da <i>accountability</i>	225
6.2.3.3. Da monitorização à avaliação externa das escolas	226
6.3. Os <i>Exames</i> como instrumento de regulação no quadro das políticas públicas de desenvolvimento curricular, de oferta formativa e de <i>accountability</i> do sistema	228
6.3.1. Os <i>Exames</i> no contexto da luta pelo currículo	228
6.3.2. Os <i>Exames</i> como instrumento da reorientação de percursos e de seleção, no contexto das políticas de oferta formativa.....	235
6.3.3. Os <i>Exames</i> como componente da <i>accountability</i> do sistema.....	239
Síntese conclusiva do Capítulo 6.....	243
CONCLUSÕES	245
BIBLIOGRAFIA	253
LEGISLAÇÃO	272

VOLUME II

ANEXO 1 – Elenco dos trabalhos académicos e artigos de base empírica apresentados no capítulo II	5
Trabalhos Académicos realizados no âmbito de mestrados e doutoramentos	7
Artigos publicados em revistas científicas.....	8
ANEXO 2 – Guiões das entrevistas	9
Guião de entrevista [E1.Santos].....	11
Guião de entrevista [E2.Sousa].....	13
Guião de entrevista [E3.Justino]	15
Guião de entrevista [E5.Crato]	21
Guião de entrevista [E6.Benavente]	25

Guião de entrevista [E7.Costa]	29
Guião de entrevista [E8.Santos]	33
ANEXO 3 – Protocolos das entrevistas	37
Protocolo de Entrevista – [E1.Santos]	39
Protocolo de Entrevista – [E2.Sousa]	101
Protocolo de Entrevista – [E3.Justino]	131
Protocolo de Entrevista – [E4.Rodrigues]	167
Protocolo de Entrevista – [E5.Crato]	199
Protocolo de Entrevista – [E6.Benavente]	223
Protocolo de Entrevista – [E7.Costa]	257
Protocolo de Entrevista – [E8.Santos]	277

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Documentos do JNE	79
Quadro 2 – Séries do Relatório do JNE.....	79
Quadro 3 – Documentos do GAVE/IAVE	80
Quadro 4 – Programas de Governo	81
Quadro 5 – Principais medidas políticas sobre os Exames (1995-2019)	82
Quadro 6 – Entrevistas	83
Quadro 7 – Categorias de análise das entrevistas.....	86
Quadro 8 - Evolução do Sistema de Ensino Português desde 1974	90
Quadro 9 - Provas de Aferição 2016-2019	113
Quadro 10 - Entradas do sítio do JNE	133
Quadro 11 - Membros do Conselho Geral do IAVE	147
Quadro 12 - Composição do Conselho Científico do IAVE	148
Quadro 13 - Programa de formação da BPC: Indicadores de execução por ano letivo e por oficina de formação	155
Quadro 14 - Formação efetuada pelo GAVE/IAVE (2008-2018).....	155
Quadro 15 - Docentes que integravam a BPC 2010-2014.....	161
Quadro 16 - Provas produzidas (por ano e modalidade de prova)	163
Quadro 17 - Grau de cumprimento do objetivo operacional 'Melhorar a qualidade dos instrumentos de avaliação'	163
Quadro 18- Testes intermédios 2012 por ciclo, disciplinas e escolas aderentes	170
Quadro 19 - Alterações operadas nos Exames: 1993-2016.....	202
Quadro 20 - Medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão	223

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Imperativos legitimadores dos Exames	115
Figura 2 - Premências do Sistema Educativo	117
Figura 3 - Preconizações para o Sistema	117
Figura 4 - Estrutura do Júri Nacional de Exames	126
Figura 5 - Organograma do GAVE	146
Figura 6 - Organograma do IAVE.....	146
Figura 7 - Tipologia dos itens.....	162

ÍNDICE DE CAIXAS

Caixa 1 - Competências dos Agrupamentos de Exames	128
Caixa 2 - Competências dos Secretariados de Exames	128
Caixa 3- Objetivos Operacionais/Indicadores	178

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Investigações com foco nos Exames (2010-2019) - Artigos e trabalhos académicos..... 42

Gráfico 2 - Investigação com foco nos Exames (2010–2019) - Número de trabalhos por abordagem predominante 43

SIGLAS E ACRÓNIMOS

AdA – Equipa de Auditoria de Avaliação (IAVE)

AdE – Agrupamento de Exames (JNE)

AE – Agrupamento de Escolas

AEC – Atividades de Enriquecimento Curricular

AEE – Avaliação Externa das Escolas

AEEP – Associação de Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo

AVES – Avaliação Externa de Escolas (Fundação Manuel Leão)

BPC – Bolsa de Professores Classificadores

CAE – Centro de Área Educativa

CC – Conselho Científico (IAVE)

CCH – Cursos Científico-Humanísticos

CCo – Conselho Coordenadora (JNE)

CCPFC – Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua

CD – Conselho Diretivo (IAVE)

CDS – Centro Democrático Social

CE – Classificação de Exame

CEB – Ciclo do Ensino Básico

CEF – Cursos de Educação e Formação

CET – Cursos de Especialização Tecnológica

CEFPI – Cursos de Educação e Formação Profissional Inicial

CFD – Classificação Final da Disciplina

CG – Conselho Geral (IAVE)

CIF – Classificação Interna Final

CIREP – Centro de Informação e Relações Públicas do Ministério da Educação

CNAES - Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

ColorADD – Sistema de Identificação e Cores para Daltónicos.

CP – Comissão Permanente (JNE)

CPES – Ciclo Preparatório do Ensino Secundário

CSPOPE – Cursos Secundários Predominante Orientados para o Prosseguimento de Estudos

CSPOVA – Cursos Secundários Predominante Orientados para a Vida Ativa.

DAC – Domínios de Articulação Curricular

DAISY - Digital Accessible Information System

DES – Departamento do Ensino Secundário

DGE – Direção-Geral da Educação

DGEB – Direção-Geral do Ensino Básico

DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência

DGES – Direção-Geral do Ensino Secundário

DGEstE – Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares

DGESup – Direção-Geral do Ensino Superior

DOC - Documento Orientador da Classificação

DR – Diário da República

DRE – Diário da República Eletrónico

DREd – Direção Regional de Educação

DSAEEd – Direção de Serviços de Avaliação Educativa (GAVE)

DSAEEx – Direção de Serviços de Avaliação Externa (IAVE)

DSE – Direção de Serviços de Exames (GAVE)

DSFS – Direção de Serviços de Formação e Supervisão (IAVE)

EB - Ensino Básico

EDUTEC – Plataforma Educacional para a Educação Tecnológica

EFI – Indicador de Eficácia Educativa

EME – Editorial do Ministério da Educação

EN - Exames Nacionais

ENEB – Plataforma dos Exames Nacionais do Ensino Básico

ENES – Plataforma dos Exames Nacionais do Ensino Secundário

ES - Ensino Secundário

GAVE – Gabinete de Avaliação Educativa

GIASE – Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo

GNR – Guarda nacional Republicana

GPA – Escolas Gestoras das Provas de Aferição

GSME – Gabinete de Segurança do Ministério da Educação

IAP – Instrumento de Ação Pública - 1

IAVE – Instituto de Avaliação Educativa, I.P.

ICCS - International Civic and Citizenship Education Study

ICILS - International Computer and Information Literacy Study

IEA - International Association for the Evaluation of Educational Achievement

IE-ULisboa – Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

IGE – Inspeção-Geral da Educação
IGEC – Inspeção-Geral da Educação e Ciência
IIE – Instituto de Inovação Educacional
ILSA - International Large-Scale Assessments
ILTEC – Instituto de Linguística Teórica Computacional
IPDJ – Instituto Português do Desporto e Juventude, IP.
ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa
JNE - Júri Nacional de Exames
KRT - Knowledge-based Regulation Tools
LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo
ME – Ministério da Educação
MCTES – Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MISI – Plataforma de Informação de base de Dados Administrativos
MSST – Ministério da Segurança Social e do Trabalho
N1 – Norma 1 (JNE)
N2 – Norma 2 (JNE)
NAA – Núcleo de Apoio Administrativo (IAVE)
NEE – Necessidades Educativas Especiais
NGP – Nova Gestão Pública
NPM - New Public Management
NUT - Nomenclatura das Unidades Territoriais
NVIVO – Software para análise de dados qualitativos
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PA – Provas de Aferição
PAEB – Plataforma das Provas de Aferição do Ensino Básico
PAM – Plano de Ação da Matemática
PeA, 1&2 – Projeto e.Assessment 1 e 2
PDS – Percursos Diretos de Sucesso
PEF – Plano de Educação e Formação
PET – Preliminary English Test
PFC – Provas Finais de Ciclo
PFEB – Plataforma das Provas Finais do Ensino Básico
PGA – Prova Geral de Acesso
PIEF – Programa Integrado de Educação e Formação
PIPSE – Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Escolar
PIRLS - Progress in International Reading Literacy Study

PISA - Programme for International Students Assessment
 PLNM – Português Língua Não Materna
 PNAPAE – Programa Nacional de Prevenção do Abandono Escolar
 PNL – Plano Nacional de Leitura
 PNPSE – Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar
 PORDATA – Base de estatísticas certificadas sobre Portugal, seus municípios e Europa.
 PPM – Partido Popular Monárquico
 PROMED – Projeto para a Melhoria do Desempenho dos Alunos
 PS – Partido Socialista
 PSD – Partido Social Democrata
 PSP – Polícia de Segurança Pública
 QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização
 RCAAP - Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal
 RdE – Regulamento de Exames
 REPA – Relatório de Escola das Provas de Aferição
 RIPA – Relatório Individual das Provas de Aferição
 RJNE – Regulamento do Júri nacional de Exames
 SCE – Serviço Cívico Estudantil
 SdE – Secretariado de Exames (JNE)
 SEAE – Secretário de Estado Adjunto e da Educação
 SEE – Secretário de Estado da Educação
 SEEI – Secretaria de Estado da Educação e Inovação
 SEEBS – Secretaria de Estado do Ensino Básico e Secundário
 SEED – Secretaria de Estado da Educação e do Desporto
 SEOP – Secretário de Estado da Orientação Pedagógica
 SOLO - Structure of Observing Learning Outcome
 SPCE - Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação
 SPM - Sociedade Portuguesa de Matemática
 TBA – Test Based Accountability
 TEIP - Territórios Educativos de Intervenção Prioritária
 TI – Testes Intermédios
 TILP - Testes Intermédios de Língua Portuguesa
 TIMMS - Trends in International Mathematics and Science Study
 UA – Unidades de Aferição (JNE)
 UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
 UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

INTRODUÇÃO

A presente tese de doutoramento centra-se nos *Exames* como instrumento de ação pública (IAP), no contexto das políticas educativas. Para efeitos analíticos, entende-se por *Exames* todos os testes externos standardizados de âmbito nacional, operacionalizados por um aparato técnico, social e organizacional, estruturalmente complexo, por via do qual é organizada e regulada a atividades dos atores no campo da educação.

A escolha desta temática está diretamente relacionada com a experiência do autor, enquanto docente do Ensino Secundário (ES), lecionando uma disciplina sujeita a exame nacional e várias outras dele isentas, simultaneamente professor classificador de exames nacionais (EN) da disciplina de Economia A. Nesse contexto, o autor experienciou a influência dos exames nas suas práticas letivas e nas suas opções avaliadoras, realidade que o levou a interrogar-se sobre o inusitado poder organizador dos *Exames*.

Instruída com o quadro teórico apreendido no decurso do Curso de Doutoramento em Administração e Política Educacional, no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (IE-ULisboa), tal interrogação resultou numa problematização da realidade assente na regulação e na instrumentação, no quadro das políticas públicas.

A tese finaliza um projeto de investigação proposto e aprovado no referido curso, sendo balizada pelo correspondente quadro teórico, que mobiliza contributos oriundos de diversas abordagens teórico-conceituais, tais como a análise das políticas públicas, a sociologia da ação pública e a regulação.

A investigação pôde dialogar com o projeto internacional ‘Políticas públicas para a melhoria do ensino médio: socialização científica, tradução e transferência de resultados’¹ (2017-2020), coordenado, no Brasil, pela professora Dalila Oliveira (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG) e, em Portugal, pelo professor Luís Miguel Carvalho (IE-ULisboa). Trata-se de um projeto focado nos efeitos das políticas educativas na reestruturação da profissão docente, no contexto dos processos de regulação transnacional da educação, numa parceria entre investigadores latino-americanos e europeus. No

¹ Projeto financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (Brasil), disponível para consulta em: <http://www.ie.ulisboa.pt/projetos/politicas-publicas-melhoria-do-ensino-medio>.

quadro deste estudo, contribuímos para a elaboração do estado da arte relativo à ‘avaliação standardizada’, procedendo a uma síntese interpretativa dos principais marcos da intervenção do Estado português nesta matéria (Costa & Sant’Ovaia, 2019).

Concomitantemente, através de publicações em jornais científicos, aprofundámos o conhecimento sobre as duas modalidades de regulação institucional, ideologicamente determinadas, a que se veio assistindo no Ensino Básico (EB) nos últimos 25 anos, relativamente aos testes externos standardizados (regulação sancionatória e regulação transformacional) (Carvalho, Costa & Sant’Ovaia, 2019), e analisámos a intervenção do Estado, neste domínio, com base nos processos de “problematização” e de “preconização” que lhe estão implícitos (Sant’Ovaia & Costa, 2020).

A crescente importância conferida aos testes externos standardizados, como instrumentos privilegiados de avaliação, em contexto educativo, num alargado número de países, tem mobilizado a atenção de diversos investigadores e atores da educação, para quem a centralidade que vem sendo concedida a tais instrumentos apresenta consequências não negligenciáveis a vários níveis no processo educativo. Para muitos autores, o *testing* – designação adotada para tal fenómeno – tem efeitos ao nível das políticas educativas nacionais, das práticas docentes, da redefinição dos *curricula*, da organização e gestão das escolas e dos próprios objetivos da educação.

Numerosos estudos têm referido os exames – expressão mais notória do *testing* no contexto nacional – como instrumentos de uma nova forma de regulação do Estado, firmada nos resultados em detrimento dos processos. A investigação subjacente à presente tese teve como objetivo compreender o poder e a dimensão organizadora dos *Exames*, em Portugal, após a instauração da democracia em 1974, e decorreu sob o referencial teórico da sociologia política da ação pública (Lascoumes & Le Galès, 2005; Lascoumes, 2007; Hassenteufel, 2011), mais especificamente dos instrumentos das políticas públicas (Hood, 1986; Linder & Peters, 1998). Nesse contexto, acompanhámos a definição de IAP como “um dispositivo, simultaneamente técnico e social, organizador das relações entre as autoridades públicas e os seus destinatários, que traduzem determinada conceção de regulação, com base em representações e significados de que são portadores” (Lascoumes & Le Galès, 2005, p. 8). Assim definidos, os IAP revestem-se de particular utilidade para identificar mudanças nas políticas e nos modos de governação.

Neste contexto, assumindo a regulação como multirregulação (Barroso, 2006) e a política como ação pública (Lascoumes & Le Galès, 2005; Lascoumes, 2007; Hassenteufel, 2011), estudámos o percurso dos testes externos standardizados, na sua estrutura e configurações diversas, reconhecendo, nos mesmos, sinais de mudança nas políticas educacionais. Mudanças que foram frequentemente determinadas por agendas políticas várias, fundadas em diferentes pontos de vista sobre a realidade, compagináveis com distintas matrizes ideológicas.

A tese posta à prova no estudo foi a de que os *Exames*, mais do que um instrumento de avaliação externa das aprendizagens dos alunos, se constituem num IAP que é objeto e fruto de mobilização, no contexto das políticas educativas, onde adquire um estatuto de imprescindibilidade, suportando a sua formulação e potenciando os seus efeitos.

Assim, foi nosso propósito compreender o poder e a dimensão organizadora que os *Exames* vêm adquirindo, na educação, pelo que procedemos à sua desconstrução e análise, evidenciando a génese e o percurso deste IAP, as representações que encerra, o conhecimento que mobiliza e produz, mas igualmente, os atores e as ideias que lhe dão forma e que por via dele atuam, bem como as ferramentas que o suportam e operacionalizam e as políticas que com ele se articulam. Para o efeito definimos três eixos de análise:

1. A genealogia, percurso e configurações dos *Exames*;
2. O aparato social e técnico estruturador dos *Exames*;
3. A mobilização dos *Exames* nas políticas públicas de educação.

A metodologia prosseguida configura uma abordagem qualitativa, de cariz descritivo e interpretativo, recorrendo-se à pesquisa documental e à entrevista semiestruturada como técnicas de recolha de dados.

A tese encontra-se organizada em dois volumes: o volume I compreende a presente introdução, seis capítulos, as conclusões e a bibliografia; o volume II contém os Anexos (Anexo 1 – Elenco dos trabalhos de pesquisa abordados no capítulo II; Anexo 2 – Guiões das entrevistas; Anexo 3 – Protocolos das entrevistas).

Nesta introdução, para além de darmos a conhecer as motivações pessoais e profissionais que nos levaram a estudar os *Exames*, damos conta do objetivo geral do

estudo, do seu enquadramento e conceitos chave, apresentando a tese posta à prova na investigação, os eixos de análise e, ainda, de modo sucinto, a metodologia.

Os seis capítulos do volume I distribuem-se por duas partes: a primeira parte, composta por três capítulos (I, II e III), tem como título ‘Teoria, Problema e Objeto de Estudo’ e convoca o quadro teórico, revela o estado da arte e apresenta o dispositivo metodológico relativos à investigação; a segunda parte, empírica, intitulada ‘Trajeto, ecologia e mobilização política dos *Exames*’ inclui igualmente três capítulos (IV, V e VI) e nela são desenvolvidas as três eixos de análise com que abordamos os *Exames*.

No que respeita à primeira parte, no capítulo I – *A ação Pública – conhecimento, regulação e instrumentação* – procedemos ao enquadramento teórico do estudo, perspetivando as políticas como ação pública onde intervêm múltiplos atores, situados em diferentes níveis; abordamos a regulação nos seus fundamentos e conceptualizações e na evolução dos modos de exercício; destacamos a relação entre conhecimento e política, mormente a relevância do conhecimento na fabricação de políticas, no quadro dos processos de problematização e preconização da realidade, conferindo destaque à base cognitiva dos novos dispositivos de regulação e ação pública, no contexto da instrumentação das políticas.

No capítulo II – *A Investigação sobre os Exames* – apuramos o estado da arte da investigação produzida sobre os exames, no contexto português, convocando trabalhos de académicos, dissertações de mestrado e teses de doutoramento, concretizadas nas últimas cinco décadas.

No capítulo III – *Estratégia de investigação e dispositivo metodológico* – delineamos o objeto de estudo, definimos o problema, formulamos as questões de pesquisa e os eixos de análise, caracterizando, ainda, as opções e os procedimentos metodológicos que orientam e concretizam o estudo, designadamente as técnicas de recolha de dados utilizadas.

Quanto à segunda parte, no capítulo IV – *Os Exames no sistema educativo português no pós 25 de abril* – trabalhamos o primeiro eixo de análise, fornecendo uma visão diacrónica sobre o trajeto dos *Exames* desde o 25 de abril de 1974, organizando essa perspetiva em três períodos: o período do questionamento, que resultou na abolição dos exames em todos os ciclos do ensino não superior em 1983; o período de relegitimação,

que culminou na reintrodução dos exames no ES em 1993 e no 3.º CEB, em 2002; e o período da consagração, traduzido na extensão dos *Exames* com efeitos classificativos a todos os ciclos do ES e do EB, em 2012.

No capítulo V – *A Ecologia dos Exames* – cuidamos do segundo eixo de análise, abordando o *aparato* socio-organizacional do instrumento *Exames* e desconstruindo os *complexos* em que o mesmo se estrutura, para neles identificar sentidos e atores.

Finalmente, no capítulo VI – *Os Exames como instrumento das políticas públicas de educação* – ocupamo-nos do terceiro eixo de análise, mostrando que o recurso aos testes nacionais, nas suas diversas configurações, compagina com alterações operadas nas políticas educativas, com destaque para as políticas de desenvolvimento curricular, de oferta educativa e de *accountability* do sistema educativo.

PARTE I

TEORIA, PROBLEMA E OBJETO DE ESTUDO

CAPÍTULO 1 – A AÇÃO PÚBLICA: CONHECIMENTO, REGULAÇÃO E INSTRUMENTAÇÃO

1.1. As políticas como Ação Pública

As políticas públicas podem ser definidas como programas de ação das autoridades estatais, com vista à resolução ou mitigação de problemas definidos em contexto públicos específicos. O qualificativo ‘públicas’ sublinha, precisamente, o papel central do Estado enquanto protagonista dessas políticas (Hassenteufel, 2011). Assim, enquanto programas de ação, as políticas públicas visam responder a fenómenos sociais, percecionados como problemas que requerem atenção, cabendo ao Estado a respetiva resolução (Muller & Surel, 2002).

Para que um fenómeno social seja percecionado como problema, os atores públicos devem reconhecer alguma anomalia no mesmo, traduzida na comparação entre ‘o que é’ e ‘o que deveria ser’ (Padioleau, 1982). Consequentemente, uma política compreende em si mesma uma ideia de problema, representações sobre a realidade social visada e uma teoria de mudança social (Muller, Leca, Majone, Thoenig, & Duran, 1996), incluindo ainda um “conjunto de procedimentos, de técnicas e de relações de poder por referência a um processo social concreto” (van Zanten, 2004, p. 16). Nesse sentido,

“uma política pública integra ora uma dimensão cognitiva e normativa – relativa aos esquemas interpretativos e escolhas de (e entre) valores na definição de problemas e soluções –, ora uma dimensão social e organizacional – que remete para os processos e as modalidades de decisão, de execução dessas orientações de ação.”

(Carvalho, 2013, p. 45)

Nesse contexto, a construção das políticas é um processo que visa simultaneamente a resolução dos problemas e a respetiva construção (Lascoumes & Le Galès, 2012), envolvendo a própria “construção da realidade”, não se destinando à resolução de outros problemas que não os desenvolvidos no seio das mesmas (Barroso & Afonso, 2011, p. 12), corporizando processos de construção de “estruturas de inteligibilidade”, “visões do mundo”, “sistemas de crenças”, e “referenciais” (*ib.*). É nesse contexto que os atores esgrimem argumentos que, fundados em valores, mas também em interesses, definem os problemas (*ib.*).

Hassenteufel (2011) identifica três componentes principais de uma política pública: (i) os fundamentos, que remetem para as suas finalidades e para as razões da sua

existência; (ii) os instrumentos de ação que permitem aos atores agir; e (iii) o público, sobre o qual a política tem efeitos. Segundo o autor, às três componentes correspondem outras tantas sequências-chave de uma política pública: a definição e o *agenda-setting* dos problemas sob intervenção; as decisões; e a implementação (*'mise en œuvre'*) (ib.).

A tradicional representação das políticas públicas como competência específica dos governos reside na assunção das mesmas como “actividade de actores sociais investidos de autoridade sobre a «coisa pública»” (Carvalho, 2013, p. 47). Contudo, como também refere este autor, retomando a opinião de Thoenig (2004):

“quando se abordam questões como a construção de uma agenda, a concepção de programas de acção ou o acompanhamento da sua concretização e de seus efeitos, tal associação parece ser excessiva, sobretudo tendo em conta que uma eventual centralidade daquele tipo de actores não corresponde a uma intervenção exclusiva.”

(Carvalho, 2013, p. 47)

A este propósito, Hassenteufel (2011) afirma que “a evolução da análise das políticas públicas no sentido de uma sociologia política da ação pública corresponde à passagem de uma conceção de produção estatal das políticas públicas para uma conceção de construção coletiva da ação pública” (p. 35). É esta questão que leva à emergência do conceito de ação pública, no contexto da análise das políticas públicas, sendo que, como refere Luís Miguel Carvalho (2013): “O termo acção pública surge precisamente associado à introdução de um ajustamento, senão mesmo de uma mudança, na perspetivação, de modo proporcionar uma visão mais complexa da política pública e dos seus intervenientes” (p. 47).

Lascoumes e Le Galès (2012) destacam três ruturas aportadas à análise das políticas públicas pelo conceito de ação pública: a primeira rutura relaciona-se com a inconsequência do “voluntarismo político” fundado na convicção de que as leis são capazes, por si só, de modificar comportamentos, não levando em conta os seus efeitos “erráticos”, no contexto da implementação, onde invariavelmente são confrontadas com “oposições, atores inesperados e processos caóticos”; a segunda rutura refere-se à unicidade e homogeneidade do Estado que, segundo os autores, tem sido contrariado pela evidente heterogeneidade dos atores, que frequentemente colidem quanto aos seus objetivos e meios de ação; a terceira e última rutura respeita ao “fetichismo da decisão”, isto é, a ideia de um “momento emblemático” da decisão, que na realidade se apresenta diluído na ação coletiva, pontuada por “influências múltiplas” e “processos

contraditórios” (p. 14).

Para Carvalho (2013), estas ruturas concorrem, em conjunto e de *per si*, para uma alteração no entendimento da política pública, de “monopólio da acção Estatal, para processo e resultado de coordenações negociadas entre actores diversos” (p. 49), daí resultando, segundo o autor, uma mutação do significado atribuído a ‘público’, que assim se move de um entendimento circunscrito ao domínio do Estado para “espaço de controvérsias” (*ib.*) onde pontificam interesses múltiplos e interdependentes envolvidos na ação estatal.

A abordagem da política como ação pública apresenta, portanto, a particularidade de considerar esse complexo de interdependências que concorrem para a produção de “formas de regulação das actividades colectivas” (Commaille, 2004, p. 415).

1.2. A regulação no quadro do novo papel do Estado nas sociedades complexas

1.2.1. Polissemia de um conceito

O termo regulação surge, geralmente, associado ao estabelecimento de regras que, uma vez aplicadas a mecanismos, processos, organizações ou sistemas, conferem, continuamente, estabilidade e conformidade ao seu funcionamento, tendo em vista comportamentos e resultados pretendidos. O conceito de regulação possui, contudo, aceções diversas, dependendo dos quadros teóricos, disciplinares e linguísticos em que é mobilizado (*vd.* Barroso, 2006). Robert Boyer refere-se a essa declinação semântica do termo ‘regulação’ evidenciando a frequente associação do mesmo com o termo ‘regulamentação’, presente na literatura americana e inglesa. O autor constata que tal associação foi progressivamente assumida também na língua francesa, gerando uma confusão de conceitos (*vd.* Boyer, 1987; 2002). Abordando com detalhe a polissemia do conceito, João Barroso diferencia as duas aceções, afirmando que, não obstante ambas terem como finalidade “a definição e cumprimento das regras que operacionalizam objectivos” (Barroso J. , 2005, p. 727), a regulamentação trata da codificação/fixação das regras sobre a forma de regulamentos, constituindo assim, tão só, um “caso particular de regulação” que, ao verter as regras em regulamentos, conduz frequentemente à respetiva valorização das mesmas de *per si*, independentemente do seu uso (p. 728).

No âmbito da ciência económica, o termo *regulação* é geralmente utilizado para designar formas de controlo do Estado sobre o funcionamento do mercado, que têm assumido diferentes amplitudes ao longo dos tempos. Neste contexto, genericamente, “a regulação remete para a relação entre o Estado e o mercado” (Woll, 2014, p. 390). Essa relação pode compreender um maior ou menor protagonismo das administrações, numa gradação que pode estender-se da prática onnipresença, até às circunscritas funções de defesa, segurança e garante da observância das regras do mercado. A primeira situação foi experimentada nos designados países socialistas e, até certo ponto, pelo *welfare state* das sociais-democracias europeias do pós guerra; a segunda é enquadrada nas teorias económicas neoliberais da ‘Escola de Chicago’, mais tarde inexoravelmente implementadas pelas administrações Reagan e Thatcher, nos anos 80 do século passado, e consagradas pelo ‘Consenso de Washington’, cuja influência neoliberal se tem feito sentir até ao presente.

É no discurso inerente a esta última perspetiva que o termo *regulação* tem, ultimamente, surgido com mais frequência, invariavelmente associado a uma conceção minimalista da ação do Estado, cuja função se deveria restringir à de árbitro dos atores do mercado. No âmbito desse discurso, a utilização do termo ‘regulação’ possui uma apropriação tergiversada cujo objetivo é, segundo Barroso (2005), o de “reforçar a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma ‘nova administração pública’ que substitui um controlo directo e *a priori* sobre os processos, por um controlo remoto e *a posteriori*, baseado nos resultados” (p. 732).

Nessa perspetiva, o Estado regulador é, essencialmente, um Estado fiscalizador da ação da designada sociedade civil, a quem compete, em primeira instância, responder às necessidades dos indivíduos, produzindo os bens e os serviços necessários para o efeito. Assim sendo, o Estado cinge-se ao indispensável para colmatar as insuficiências e exclusões que, inevitavelmente, se geram nesse processo, recorrendo, ainda assim, de modo preferencial, ao mesmo mercado, e abstendo-se, sempre que possível, de ser sujeito na produção dos referidos bens e serviços.

1.2.2. A Nova Gestão Pública

Como atrás referimos, o ressurgimento liberal foi favorecido pela ascensão ao poder, na década de 80 do século passado, de figuras marcantes como Margareth

Thatcher, no Reino Unido, Ronald Reagan nos Estados Unidos da América, David Lange e Geoffrey Palmer, na Nova Zelândia e Robert Hawke, na Austrália, cujas reformas, de cariz neoliberal, visaram um Estado minimalista e uma administração pública mais eficaz e eficiente. Tais reformas constituíram o guião do que veio a ser designado por *New Public Management* (NPM), Nova Gestão Pública (NGP), em português (vd. Carvalho, E.R., (2008). Como também foi referido, a concertação ideológica e programática estabelecida no Consenso de Washington de 1989 impeliu as reformas administrativas que enformaram a NGP (Matias-Pereira, 2008). Segundo Martinez (2005):

“[e]m concordância com as políticas (...) [do referido consenso], os avanços teóricos na gestão pública acolhem os critérios do new public management, que se baseiam no pressuposto de que o sistema de gestão das empresas de negócios também é válido para melhorar a eficiência das organizações do Estado.”

(Martinez, 2005, p. 236)

Interrogando-se acerca dos racionais subjacentes à emergência da NGP e à sua globalização, Haque (2004), encontra a resposta na debilidade ou falência da tradicional burocracia estatal, apontando-lhe como causas: a natureza monopolística, o tamanho incontrolável, a ineficiência gerencial, a inacessibilidade do público, a inércia económica, a corrupção excessiva e o “*self-serving agenda*.” (p. 4). Semelhantes causas são igualmente elencadas por Matias-Pereira (2008) ao afirmar que a Nova Gestão Pública:

“(...) foi estimulada pela necessidade de encontrar respostas para problemas como: eficiência, eficácia, efectividade, legitimidade democrática, impacto das tecnologias da informação na administração, entre outros e por avanços numa série de disciplinas ligadas à teoria organizacional, ciência política e economia (neo-institucionalismo e *public choice*).”

(Matias-Pereira, 2008, p. 64)

Para responder a tais problemas, a NGP veio prescrever o desenvolvimento da *accountability* das unidades organizacionais públicas, por via do reforço da respetiva autonomia, a par da responsabilização dos seus funcionários, com base no estabelecimento de padrões e medidas de desempenho explícitos, sobre objetivos e metas claros, com incidência nos resultados em detrimento dos processos. Tais transformações ocorreriam a par do incremento da competição entre unidades públicas para a obtenção dos melhores resultados com menor utilização de recursos e da incorporação de metodologias de gestão do setor privado (vd. Hood, 1991). Essa visão é igualmente sustentada por Roderick Rhodes (1996), ao ancorar o NPM no gerencialismo e na nova economia institucional:

“inicialmente, o ‘new public management’ (NPM) tinha dois significados: gerencialismo e a nova economia institucional. O gerencialismo refere-se à introdução de métodos de gestão do setor privado no setor público. (...) A nova economia institucional refere-se à introdução de estruturas de incentivo (como concorrência de mercado) na prestação de serviços públicos.”

(Rhodes, 1996, p. 655)

À semelhança do que tinha ocorrido com anteriores filosofias administrativas, a NGP foi apresentada como uma reforma de aplicação generalizável, reclamando uma universalidade baseada em duas proclamadas características: a portabilidade e a neutralidade política. A primeira justifica a aplicação da mesma seleção de medidas para resolver as alegadas ‘doenças’ de que enfermava/enferma a administração pública, consideradas semelhantes nos vários e diferentes contextos: organizações, níveis de governo e países; da educação à saúde; da administração central à local. A segunda, fornece o fundamento para a utilização do elenco de medidas da NGP por qualquer governo, independentemente da sua filiação ideológica, afastando assim o anátema da sua génese liberal e parte integrante da agenda da ‘nova direita’ (vd. Hood, 1991).

As novas formas de regulação subjacentes à NGP compreenderam, assim, e antes de mais, um processo de desregulação, fundado na defesa de um Estado mínimo, sob o argumento da superioridade do privado face ao público e materializado no afastamento do Estado relativamente a setores onde tinha assumido o papel de produtor e prestador e na consequente circunscrição do seu papel a uma ação essencialmente fiscalizadora do funcionamento concorrencial do mercado. Bert Rockman (1998) sintetizou este novo paradigma da regulação através da afirmação: “*Going public is out. Going private is in*” (p. 20). Sobre a alteração do papel do Estado, o autor afirma que o mesmo foi remodelado aos níveis macro e micro: ao nível macro, as alterações foram ditadas por pressões orçamentais e demográficas, influências exógenas sobre a competitividade e a proliferação de um conjunto de ideias-panaceia para tais problemas; enquanto no plano micro, as mudanças verificadas envolveram sobretudo a capacidade de gestão do Estado.

Também Rhodes (1996) sublinhou as alterações ocorridas no papel do Estado, afirmando que a “regulação substituiu a propriedade como forma preferida de intervenção pública” (p. 654). Para este autor, torna-se clara a mutação operada sobre conceito de regulação, entendida, agora, como a ação arbitral do Estado sobre as interações dos atores em contexto de mercado, por oposição ao seu anterior, e bem mais abrangente, papel de produtor, em muitos setores exclusivo, de bens e serviços. Concluiu o mesmo autor que

tal transformação do setor público envolve “menos governo (ou menos *rowing*) mas mais governança (ou mais *steering*)” (p. 655).

Para melhor especificar a distinção entre estes dois paradigmas do papel do Estado, Rhodes (1996) convoca Osborne e Gaebler (1992) que separam, na ação do Estado, as decisões políticas (*steering*) do fornecimento de bens e serviços (*rowing*), argumentando que a burocracia conduz à falência do *rowing*, propondo em alternativa uma forma de governo empreendedor, baseado em princípios como a competição entre fornecedores de serviços, o empoderamento dos cidadãos, através da transferência do poder de controlo da burocracia para a comunidade, da medição das performances das unidades e agências do Estado pelos seus resultados, da orientação através da fixação de missões e objetivos e não por via de regras e processos, da reclassificação dos utentes em clientes, e no foco em ganhar dinheiro e não em planear a despesa.

Contudo, como sublinha Jorge Ávila de Lima (2007), a propósito do serviço público de educação, as medidas preconizadas pelo NPM não constituem uma reintrodução pura e simples da lógica de mercado na regulação da vida social. Embora recue na provisão direta de bens e serviços, o Estado mobiliza novos mecanismos de regulação para garantir o controlo do sistema e as interações dos atores que nele se movem (*vd.* Afonso N. , 2003; Lima J. A., 2007). Assim, se, por um lado, o Estado descarta alguns dos seus instrumentos de regulação, designadamente a produção dos bens e serviços públicos, devolvendo essa prerrogativa ao mercado, por outro lado, elabora novas políticas e/ou instrumentos, ou mantém vivas políticas e instrumentos anteriores, que impedem a alteração radical do estado de coisas e mantêm o controlo centralizado sobre a vida social. Acresce que o período de vigência das políticas compreende muitas vezes a contemporaneidade de várias delas, com sucessivas vagas de atores e a convivência com diversas tendências dominantes e concertações de interesses diferentes.

Assim, uma vez que as políticas têm consequências duradouras, o papel do Estado, num dado momento, é bastante influenciado pelas políticas passadas (*vd.* Tanzi, 1997). O poder que os governos possuem para elaborar ou alterar políticas é, assim, muitas vezes, condicionado por constrangimentos pretéritos de ordem legal, política ou administrativa, que frequentemente impedem que novas políticas ou instrumentos prossigam os objetivos pretendidos.

Nessas condições, pode afirmar-se que a duração das políticas contribui para o hibridismo de que as mesmas se revestem em cada momento. Isso traduz-se na coexistência no mesmo espaço e tempo de políticas e modos de regulação, por vezes contraditórios, como são a regulação pelo Estado (centralizada e burocrática) e a regulação pelo mercado (descentralizada e autónoma) que se condicionam mutuamente (vd. Barroso, 2006).

1.2.3. A regulação social

Não obstante a pluralidade dos sentidos em que é utilizado, o conceito de regulação é indissociável da vida em sociedade e das relações que se estabelecem entre os indivíduos que a compõem. Na teoria da regulação social que desenvolveu, Reynaud (1997) sublinha o papel dos atores na construção da sociedade, rejeitando, dessa forma, as teses que lhes atribuem um mero papel de produtos dessa mesma sociedade. Para Terssac (2012) a sociedade é, ela sim, “um produto do empenho variável de um conjunto de atores que [nela] ocupam posições diferentes” (p. 8). As interações que se estabelecem entre os atores sociais não se limitam a seguir regras vigentes na sociedade onde ocorrem, produzindo elas próprias, de forma permanente, regras que permitem a comunicação, o intercâmbio, a colaboração, a arbitragem e o compromisso (*ib.*). Para Reynauld (2003) as regras sociais não são exteriores às interações sociais que se estabelecem entre os indivíduos. Pelo contrário, as regras não existem fora ou para além das interações. É, aliás, no plano das interações que as regras são reconhecidas, não existindo regra sem o seu reconhecimento pelos interagentes.

A capacidade de os atores sociais elaborarem regras, no contexto e decurso das suas interações, constitui a própria essência da regulação. O poder de iniciativa que, no contexto dessa atividade reguladora, permite elaborar/alterar as regras ou o seu sentido, não reside apenas em alguns dos atores em presença. A capacidade de iniciativa encontra-se distribuída pelos vários atores, mas não parte sempre dos mesmos, nem se fixa para sempre num ou em vários. Circunstâncias diversas alteram a localização da iniciativa (*ib.*).

Tomando como campo de estudo as relações de trabalho, Reynaud (2003) começou por identificar duas distintas localizações das iniciativas: a dos quadros e a dos enquadrados. Segundo o autor, trata-se de um contexto marcadamente assimétrico em

termos de poder, tendo em conta a desigualdade na repartição do *know how* do processo produtivo. O domínio técnico do processo produtivo, aliado ao poder hierárquico e disciplinar legalmente protegido, confere aos quadros não só capacidade de criação de regras como o poder de as impor, através da capacidade sancionatória inerente ao seu papel nesse contexto interativo específico. A regulação protagonizada por tais atores é, assim, uma regulação marcadamente normativa e de controlo. Contudo, esta regulação enquadradora, implementada do topo para a base, coexiste com iniciativas múltiplas da parte dos executantes, no contexto da apropriação que fazem do que lhes é prescrito, iniciativas essas que são acomodadas, e até por vezes incentivadas, pelas direções, na medida em que contribuem para a eficácia do funcionamento das organizações. As regras resultantes dessas iniciativas paralelas, surgem em complemento, ou em contraponto, da regulação de controlo e são fruto da ação autónoma dos atores enquadrados.

Esta arrumação das regulações nas referidas categorias (controlo e autónoma) tem como critério a localização da iniciativa, não autorizando, porém, idêntica arrumação das regras em si mesmas. Segundo Reynauld (2003), não existem regras de controlo e regras autónomas em si mesmas. Tal diferenciação destina-se apenas a localizar a origem das regras. Nesta aceção, controlo e autonomia não são mais que referentes na geografia das iniciativas, não classificando as regras. Independentemente da iniciativa que lhe deu origem, a existência de uma regra depende, apenas, do respetivo reconhecimento pelos atores no contexto da interação.

Para o autor, controlo e autonomia não esgotam, contudo, o panorama das iniciativas regulatórias. A ordem social apela frequentemente ao estabelecimento e consequente reconhecimento de normas comuns que resultam de iniciativas conjuntas. Tal realidade conduz-nos a uma outra categoria de regulação – a regulação conjunta – que, segundo o autor, não constitui uma simples resultante mecânica das regulações de controlo e autónoma: por um lado, porque ela está longe de contemplar a pluralidade das fontes de regulação social, caso em que, toda a regulação, seria uma regulação conjunta; por outro lado, porque a regulação conjunta assenta, essencialmente, em normas gerais que balizam as interações dos atores. Desta abordagem de Reynaud, podemos inferir que a regulação procede de múltiplas fontes e legitimidades, de iniciativas e contra iniciativas, num processo dinâmico de resultado não exatamente previsível. Nesta perspetiva, talvez seja então mais apropriado falarmos de contextos regulatórios, para nos referirmos ao acervo dinâmico das regras reconhecidas em cada momento pelos atores sociais, com

procedências diferentes, sejam da iniciativa institucional de controlo ou do espaço da autonomia e contemplando, também, as iniciativas conjuntas (*vd.* também Barroso, 2006)

Aceitando, na linha de pensamento de Reynaud (1997; 2003), que a existência da regra depende do respetivo reconhecimento, pelos atores, no contexto da interação social, constata-se que tal reconhecimento não se traduz, frequentemente, pela aceitação integral das orientações de conduta subjacentes à iniciativa (que, numa conceptualização nossa, poderia ser designada por para-regra).

A apropriação de tais orientações varia com os atores que interagem e também com o espaço e o tempo em que a interação ocorre. Tal significa, do nosso ponto de vista, que, no contexto dinâmico das interações sociais, assistimos frequentemente à decomposição das orientações de conduta (para-regras) em dois tipos: por um lado, temos as orientações que granjeiam reconhecimento e como tal adquirem o estatuto de regras, por outro lado, temos as orientações que não são reconhecidas e que, conseqüentemente, permanecem inconsequentes para sempre ou até obterem o indispensável reconhecimento, sem prejuízo de poderem ser objeto de reforços de iniciativa ao longo do tempo e mesmo de evoluírem para regras noutros contextos e com outros atores. No lugar das orientações de conduta que não lograram alcançar a aceitação como regra, por via do respetivo reconhecimento pelos atores em presença, estarão sempre outras orientações que o obtiveram (sendo, portanto, regras), oriundas de outras iniciativas com a mesma localização ou com localização diversa.

A conduta dos atores no contexto da respetiva interação no espaço público é, assim, explicável por regras de proveniência diversa quer da área institucional, de controlo, quer do espaço situacional, de autonomia, num contexto regulatório dinâmico que remete para a multirregulação. Tal não significa que a conduta dos indivíduos seja determinada por factos (normas e valores) exteriores, que se lhes impõem de forma coerciva, como os factos sociais de Durkheim. Para Reynaud, são os atores que determinam o sistema e não o contrário, isto é, o sistema social não pré-existe aos indivíduos (*vd.* Terressac, 2003). Mesmo se as decisões dos indivíduos são tomadas num quadro de constrangimentos múltiplos, isso não constitui um determinismo (*ib.*).

1.2.4. A regulação como multirregulação

Não obstante, do ponto de vista das políticas públicas, a regulação institucional de controlo resultar da iniciativa dos decisores, verifica-se, como é sabido, diferenças mais ou menos significativas entre as expectativas desses decisores quanto aos efeitos das suas políticas e aos resultados efetivamente produzidos. Autores como Tanzi (1997) sustentam que tais diferenças se devem ao processo de implementação das políticas, dado os implementadores possuírem objetivos próprios, que podem ficar ameaçados pelas mesmas, levando-os a alterá-las ou a distorcê-las, fazendo com que os resultados difiram dos propósitos com que foram criadas. No entanto, tal abordagem é redutora e não atenta ao contributo da teoria da regulação social. As políticas não são meras emanções dos decisores, sendo interpretadas, traduzidas, reconstruídas e refabricadas no *enactment* local (Ball, Maguire & Braun, 2012), numa ação autorreguladora, que não só determina, como integra as políticas, através do processo de reconhecimento das respetivas regras.

Na sua abordagem à regulação das políticas públicas de educação, Barroso (2006a) utiliza o conceito para descrever duas realidades distintas mas interdependentes: “os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos actores; [e] os modos como esses mesmos actores se apropriam delas e as transformam” (p. 12). Reportando-se igualmente aos trabalhos de Reynaud, Barroso (2005) identifica três dimensões complementares do processo de regulação, a saber: a regulação institucional, normativa e de controlo; a regulação situacional, ativa e autónoma; e a regulação conjunta. Agindo em complemento, ou em contraponto, com a regulação institucional protagonizada pelos decisores políticos, verifica-se uma regulação situacional e autónoma constituída por um conjunto de ações localizadas, fundadas em saberes baseados na experiência (Barroso & Afonso, 2011), que não determina apenas o grau de eficácia das políticas públicas, facto que lhes conferiria apenas valor instrumental, mas que constituem a dinâmica da política posta em ação. Tendo isso em conta, qualquer política é fruto da iniciativa de diversos atores a diversos níveis, sendo marcada por interesses e objetivos diferentes, e até contraditórios, configurando um processo de regulação múltipla e policentrada. Estes múltiplos espaços da microregulação local compõem no espaço público um cenário de descontinuidades – “um efeito “mosaico”” (Barroso, 2006, p. 58) – passíveis de conferir imprevisibilidade e até, por vezes, incoerência às políticas.

1.2.5. A regulação da educação

Nas últimas décadas, particularmente no último meio século, o modo de regulação institucional da educação, que acompanhava os sistemas escolares, desde a sua construção, nos séculos XIX e XX, registou evoluções e transformações. A magnitude da tarefa de universalização da educação implicou a assunção pelos Estados de um papel central no provimento da educação, desenvolvendo, para o efeito, um modelo organizacional que combinou duas componentes: uma, burocrática, protagonizada pelo Estado e outra, profissional, protagonizada pelos docentes (Maroy, 2008), enquanto detentores da competência pedagógica, indispensável à tradução dos normativos em processos educacionais. Nesse quadro, o Estado-educador implementou um sistema hierárquico de controlo da conformidade da ação dos agentes do sistema às regras e procedimentos previamente estabelecidos e padronizados, justificado em nome da racionalidade e da universalidade das regras, visando a equidade. (*ib.*). Como refere Maroy (2008), “a dimensão burocrática de sistema escolar é encontrado não apenas em suas estruturas, mas também em seus princípios de legitimidade” (p. 15).

Este modelo ‘burocrático-profissional’ de associação Estado-professores que conheceu particular relevância nos anos 60 e 70 do século passado, num conjunto de países, foi confrontado, a partir dos anos 80 do mesmo século, com a emergência de novas propostas de ação do Estado, no quadro da redefinição das suas funções, efetuada no contexto do ressurgimento liberal e da crise do Estado providência e, posteriormente, impulsionado pela transnacionalização de modelos de governança da educação (*vd.* (Maroy, 2005; 2008). Nesse contexto, o controlo burocrático foi coexistindo com modos regulação mais preocupados com a eficiência e a eficácia e focando-se, mais a jusante do processo educativo, nos seus resultados. Estes novos modos pós-burocráticos de controlo institucional por parte do Estado configuraram, contudo, não apenas uma mudança no momento e na base de incidência do controlo, mas também uma alteração de fundamento ideológico, mais profundo, quanto à pedagogia, enquanto tecnologia educativa.

Tendencialmente, a evolução operada na regulação institucional envolveu o incremento da autonomia das escolas, o equilíbrio entre centralização e descentralização, a implementação ou reforço da avaliação externa das escolas e dos sistemas escolares, a promoção da livre escolha parental das escolas, a diversificação da oferta curricular e o incremento da regulação e controlo do trabalho dos professores (Maroy, 2008). A

autonomia dos processos (opções pedagógicas) que sobeja deste enfoque nos resultados afigura-se, por vezes, mais aparente que real. A regulação pelos números (Grek & Ozga, 2008; Grek, 2009; Ozga, 2009; Pons, 2012; Lingard, Martino, & Rezai-Rashti, 2013), aferíveis através de metas pré-definidas para os diferentes saberes, tem subjacente uma conceção condutivista/behaviorista do processo educativo, na medida em que induz um *one best way* para o ensino: aquele que melhor se adequa à obtenção de resultados mais compagináveis com as metas definidas. Poderíamos assim, e mais apropriadamente, falar numa reinvenção do modo burocrático de regulação – a regulação neoburocrática (Barroso, 2013; 2018). Para o autor,

“A situação existente configura um misto de dimensões emergentes de regulação pós-burocrática e de regulação neoburocrática que se fazem sentir sobre formas tradicionais de regulação burocrática (...).

No primeiro caso, a regulação pós-burocrática caracteriza-se, sobretudo, pelo facto de não se basear, como no modelo burocrático, na legitimidade da racionalidade e da lei, consideradas, simultaneamente, como formas de coordenação e fonte de valores. A racionalidade continua a ser valorizada, mas ela é reduzida, sobretudo, à racionalidade instrumental. O controlo *a priori*, pelas normas, é substituído pelo controlo *a posteriori*, pelos resultados.

No segundo caso, na regulação neoburocrática a alteração das formas de governo é orientada para melhorar o funcionamento da administração, face à complexidade e diversidade do sistema.”

(Barroso, 2018, pp. 1093-1094)

O modo de regulação pós-burocrático tem-se corporizado em dois modelos: o do ‘Estado avaliador’ e o do ‘quase mercado’ (Le Grand, 1991; Le Grand & Bartlett, 1993; Le Grand, 2011). A última designação é explanada por Almerindo Janela Afonso:

“são mercados porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos; são quase porque diferem dos mercados convencionais em aspectos importantes (...) [por exemplo] competem por clientes mas não visam necessariamente à maximização de seus lucros; o poder de compra dos consumidores não é necessariamente expresso em termos monetários e, em alguns casos, os consumidores delegam a certos agentes a sua representação no mercado.”

(Afonso A. J., 1999, p. 143)

Para Maroy (2008), o epíteto ‘pós-burocrático’ deve-se ao facto de nenhum dos modelos se fundar na “legitimidade da razão e da racionalidade da lei” que caracterizam o modo burocrático, privilegiando os resultados e a eficiência (p. 22). Não obstante este aspeto comum, os dois modelos apresentam como principal característica diferenciadora a fonte da pressão reguladora: a competição pela preferência parental no quase mercado e os incentivos ou sanções em função do cumprimento ou inobservância dos resultados

contratualizados/esperados, no ‘Estado avaliador’ (*ib.*). Apesar dos pontos que os distinguem, os dois modelos surgem por vezes combinados, como é demonstrado no caso português, em que os resultados alcançados pelos alunos podem suportar tanto as sanções (positivas ou negativas) atribuídas às escolas e aos professores, no contexto das respetivas avaliações, como induzir mecanismos de quase mercado, por via dos *rankings*.

Os novos modos de controlo contemplam uma retração do Estado no que respeita à prestação direta do serviço educativo, em simultâneo com a já referida progressiva substituição dos processos normativos de regulação por formas de responsabilização referidas aos resultados. Como refere Natércio Afonso (2003), tal comutação ocorreu simultaneamente “tanto no plano institucional, pela avaliação externa como, no que se refere ao controlo social da escola (...), pela via da gestão mercantil dos fluxos escolares” (p. 50). O ‘Estado-educador’ cede lugar ao ‘Estado-avaliador’, reservando para si o sancionamento das inconformidades e endossando o escrutínio da qualidade da oferta pública à sociedade, por via do mercado.

A mudança descrita é, muitas vezes, entendida como a expressão da desregulação da educação, na medida em que o Estado se afasta, ou mesmo aliena, as suas funções de controlo sobre o sistema público de educação. Na realidade, esse aparente afastamento não é mais do que a face visível da assunção de uma nova posição de controlo, por via de um sistema de monitorização e de avaliação que lhe permite saber se os resultados pretendidos foram atingidos (*vd.* Lessard, Brassard & Lusignan, 2002).

Independentemente desta mudança e para além do papel que o Estado desempenha na regulação do sistema educativo, subsistem múltiplas regulações protagonizadas por atores locais, em resultado dos variados interesses que corporizam num processo dinâmico de condicionamentos mútuos. Essa é, aliás, outra das razões, que torna inapropriada a tese da desregulação da educação. O facto de o Estado assumir a trincheira *aposteriorística* dos resultados para regular a educação, abandonando o terreno *apriorístico-normativo* dos processos, implica tão só que se verificaram alterações no modo, momento e instrumentos da regulação, sem prejuízo de se verificar a coexistência das novas com as antigas formas regulatórias. Por idêntica razão, tão pouco se afigura adequada, por insuficiente, a designação de *rerregulação* para referir a nova posição do Estado, já que a ação do Estado, neste domínio, continua a constituir-se como essencial, estando longe de ser a única ou até a prevalecente (Barroso, 2005).

Como temos vindo a referir, à semelhança do que acontece com a generalidade dos sistemas complexos, a regulação da educação, enquanto sistema eminentemente social, desenvolve-se segundo uma matriz múltipla de atores. Assim, a par da entrada institucional de controlo protagonizada pelo Estado, pontificam outras entradas que representam outras tantas dimensões regulatórias, constituindo-se, afinal, como o produto da ação dos diversos agentes envolvidos na educação (professores, alunos, pais, autarquias, etc.). Como afirma João Barroso,

“[a] diversidade de fontes e modos de regulação faz com que a coordenação, equilíbrio ou transformação do funcionamento do sistema educativo resultem mais da interacção dos vários dispositivos reguladores do que da aplicação linear de normas, regras e orientações oriundas do poder político. Por isso, mais do que falar de regulação seria melhor falar de ‘multirregulação’ já que as acções que garantem o funcionamento do sistema educativo são determinadas por um feixe de dispositivos reguladores que muitas vezes se anulam entre si, ou pelo menos, relativizam a relação causal entre princípios, objectivos, processos e resultados.”

(Barroso, 2006, p. 64)

1.3. Conhecimento e política: os processos de problematização e de preconização

Segundo Barroso e Afonso (2011), “a emergência da ‘pós-burocracia’ altera o papel desempenhado pelo conhecimento na política, fazendo com que a fabricação e a regulação das políticas sejam, mais do que nunca, de conhecimento intensivo.” (p. 19). A maior intensidade da mobilização do conhecimento na “fabricação” das políticas não significa, contudo, que as mesmas se baseiam em evidências, mas que os atores acabam por mobilizar “mais o registo do conhecimento do que o da moralidade ou do estatuto.” (*ib.*). Para os autores, o recurso, cada vez mais frequente, a indicadores, avaliações, auditorias, boas práticas e práticas baseadas em experiências “tendem a substituir ou a complementar a regulação mais tradicional baseada em normas e incentivos”, cuja eficácia se revela progressivamente mais difícil sobretudo em “sistemas sociais caracterizados pela expansão e densificação de interdependências” (*ib.*).

Como atrás foi referido, a problematização da realidade é frequentemente fundada em representações, ancoradas em valores, cuja validade enquanto conhecimento é questionável. Esse questionamento não legitima, contudo, o conhecimento científico como único conhecimento válido. Na realidade, as produções científicas coabitam e competem com uma diversidade de saberes “profissionais, profanos, dos utilizadores, do governo, dos media” (Delvaux, 2009, p. 963). Para o autor, esses saberes “laicos”, fruto

de observações e análises subjetivas, mas socialmente partilhadas, têm vindo a ocupar um lugar não despiciendo na definição das políticas e na ação pública. Isto significa que o conhecimento, neste sentido abrangente do conceito, não possui uma fonte única, fluindo de forma unívoca dos “produtores” para os “utilizadores”, apresentando-se antes “como um processo contínuo de circulação, de transformação, de junção, de divisão e de recomposição de saberes.” (p. 963).

Neste contexto, Delvaux (2009) refere-se à pluralidade de protagonistas envolvidos na produção e circulação do conhecimento, no contexto da ação pública, realçando o seu carácter fragmentado, complexo e flexível, donde a sua compreensão implica ter em conta a existência de variados e diversos atores, numa ação não linear, que ocorre a níveis diversos, envolvendo atores públicos e privados num complexo de relações, cuja interpretação se deve focar mais na respetiva interdependência do que na hierarquia, considerando que o momento específico da decisão política não constitui mais que “um dos elementos de um processo mais vasto que inclui a própria execução da ação” (p. 965). Como, a este propósito, afirma Barroso (2009),

“O conhecimento que é mobilizado ou invocado no processo político (ao nível da formulação das políticas, mas também da sua implementação) é bastante diversificado quanto à sua natureza (“conhecimento estatal”, “conhecimento investigativo”, “conhecimento teórico”, “conhecimento prático”, etc.), quanto aos seus produtores (“técnicos”, “investigadores”, “especialistas”, “profissionais”, etc.), quanto aos espaços institucionais de pertença (administração, universidades, centros de investigação, “think tanks”, agências internacionais, “comunidades de práticas”, redes, etc.).

(Barroso, 2009, p. 989)

Na ação pública, o conhecimento adquire uma dinâmica reprodutiva que conduz a novo conhecimento. Com efeito, no decurso do processo de interpretação da realidade, necessariamente efetuado, na perspetiva dos seus próprios valores, os atores mobilizam e fazem circular conhecimento, sustentando argumentos ou suportando propostas no quadro da interação com os seus colocutores (*vd.* Delvaux & Mangez, 2008). Esse processo produz “novo conhecimento cuja novidade reside menos na natureza de seus elementos do que na forma como são combinados e adaptados” (p. 61).

Para estes autores, a pluralidade e complexidade dos conhecimentos produzidos é dificilmente abarcável pelos decisores políticos que, conseqüentemente, recorrem a ‘*brokers*’ e a ‘tradutores’ – conselheiros, gabinetes de estudos, departamentos da própria administração, agências, meios de comunicação social, etc. – na busca, seleção e

interpretação dos saberes e conhecimentos a mobilizar nas políticas. Tais atores, amiúde, implicados na ‘cena’ a que o conhecimento respeita (Delvaux, 2009) e cuja especial habilitação para o efeito obedece mais a uma ‘lógica de confiança’ do que a ‘uma lógica competência’ (Barroso, 2009) condicionam de facto os saberes mobilizados na política fazendo com que nela “a influência do conhecimento (...) seja mais simbólica do que real.” (Barroso, 2009, pp. 989-990). Como refere Carvalho (2006), na linha de pensamento de Callon (1986) e de Latour (1989),

“a noção de tradução incorpora um duplo sentido que se operacionaliza na observação de dois mecanismos inseparáveis (...) o traduzir isto é, expressar o que os outros dizem e querem, as razões porque agem e como agem e relacionam, o que são e o que querem, em termos novos mas por eles inteligíveis; e o deslocar, isto é, provocar transformações nos objectivos e interesses de outros ou até movê-los no espaço e no tempo.

(Carvalho, 2006, pp. 40-41)

Esta dupla valência da tradução, no contexto da problematização, exerce-se através de mecanismos como a ‘sedução’ e a vigilância; a primeira praticada para afiliar os interlocutores na tradução efetuada; e, a segunda, para detetar e confrontar as ‘traduções’ concorrentes (Delvaux, 2009). Nesse sentido, a tradução compreende, um processo de angariação de atores e de consequente controlo das suas ações, condicionando-as remotamente no contexto da movimentação autónoma dos envolvidos (Carvalho, 2006).

Segundo Delvaux (2009), é nos momentos de problematização e preconização que o conhecimento é mobilizado na ação pública. A ordem pela qual os dois momentos ocorrem é aleatória, tratando-se de uma dependência não linear nem sequencial. Deste facto, decorrem tanto a improcedência de preconizações cujos objetos ainda não são tidos como problemas, como a inconsequência de problematizações para as quais não se vislumbra nenhuma preconização tempestiva. A defesa de uma determinada problematização e/ou das preconizações que com ela estejam, ou venham a estar, relacionadas, assenta num quadro argumentativo que, para ser robusto, deve garantir adesões e contornar escrutínios adversos, necessita de mobilizar conhecimentos cuja incorporação nos argumentos ocorre através de um processo de simplificação e de dissimulação de fragilidades (*id.*).

No contexto da problematização, o processo de incorporação dos conhecimentos na argumentação envolve algumas técnicas de mobilização e alinhamento dos conhecimentos tendo em conta a respetiva natureza. Assim, alguns conhecimentos são

mais frequentemente convocados, como é o caso das comparações e das associações (Delvaux, 2009):

– As *comparações* particularmente as de cariz estatístico, são úteis no convencimento dos atores e das entidades, quanto à problematidade de uma determinada situação ou fenómeno. Colocados face a indicadores comparativamente piores que outros, precedentes ou verificados noutros lugares, os atores reconhecerão o problema. (Delvaux, 2009). O recurso a indicadores (*benchmarks*) para efeitos comparativos exige, contudo, aceitabilidade dos mesmos, pela comunidade, efeito tanto mais conseguido quanto mais sustentadas sejam as respetivas “validade” e “objetividade”, de modo a aparentarem isenção ideológica (vd. Barroso & Afonso, 2011).

– As *associações*, muito presentes no discurso político dada a importância de que se reveste o estabelecimento de relações causais entre os fenómenos, revelam-se particularmente profícuas tanto nas problematizações, na medida em que permitem problematizar uma situação, ainda não considerada como problema, por associação a outras que, consensualmente, já o são, como nas preconizações, pois permitem associar determinadas propostas a problemas específicos (Delvaux, 2009). Para reforçar a sua eficácia e blindar a sua pertinência, as associações são frequentemente guarnecidas por outros procedimentos que correspondem “aos cânones da racionalidade” (p. 970): as analogias e as narrativas. As primeiras, pelo estabelecimento de paralelismos entre os aspetos em debate num determinado campo e outros equivalentes de outros campos, numa associação que é tanto mais eficaz quanto mais conhecidos forem essoutros pelos públicos visados; as segundas, pelo enquadramento dos acontecimentos presentes noutros que, cronologicamente, os precedem ou que previsivelmente lhes sucederão, conferindo-lhes um acréscimo de significado. Contudo, a utilidade das narrativas e das analogias reside tão só na necessidade de suprir o défice de prova em que assentam as *associações*, de forma a torná-las mais convincentes (vd. Delvaux, 2009).

Para além das *comparações* e das *associações*, o autor refere-se, ainda, aos conhecimentos que “cartografam” realidades, opiniões ou políticas realizadas noutros tempos e/ou lugares (Delvaux, p. 971). Cartografar uma realidade permite, por exemplo, sustentar a exequibilidade das preconizações ou demonstrar a importância dos problemas.

Fundadas em sondagens ou inquéritos, as “*cartografias de opiniões*” (*ib.*) permitem, por sua vez, demonstrar a representatividade de determinadas problematizações e/ou preconizações. O conhecimento das políticas realizadas noutras geografias é mobilizado nas *preconizações*, validando umas opções e invalidando outras, com uma legitimidade que é tanto mais robusta quanto “provém de entidades que têm boa classificação nas comparações” (*ib.*)

Do que fica dito, resulta que ‘conhecimento’ e ‘política’ se integram, mutuamente, razão pela qual, como afirma Barroso (2009a), “o que está em causa é, sobretudo, a sua recíproca produção de sentido e o uso do conhecimento como instrumento de regulação (*‘knowledge based regulation tools’*)” (KRT) (p. 954). Remetendo para Callon e colegas (2001), o autor distingue esta perspetiva da “*knowledge based policy*”, em que o conhecimento é assumido como suporte da decisão política, racionalizando “as relações de trabalho entre produtores de conhecimento e produtores de políticas” (*ib.*).

1.4. Instrumentação das políticas: dimensões cognitiva e social dos instrumentos de ação pública

Durante décadas, no quadro da análise das políticas públicas, os instrumentos políticos, enquanto tecnologias de governo, eram analisados a partir de uma perspetiva funcionalista, que relevava sobretudo a questão da adequação dos instrumentos às finalidades do programa de ação pública a implementar (Lascoumes & Le Galès, 2005). Tal perspetiva decorria de uma conceção bastante mais circunscrita do ato de governar, essencialmente consubstanciado na mobilização de instrumentos disponíveis em função dos objetivos pretendidos. O instrumento enquadrava-se, assim, na racionalidade técnica do modelo burocrático (*ib.*), para o qual os instrumentos eram tomados como recursos pré-existentes prontos a serem mobilizados para a operacionalização das políticas. Numa comparação nossa, os instrumentos estariam para os governos como a ‘caixa de ferramentas’ para qualquer trabalhador: operações concretas requeriam ferramentas específicas, segundo normas pré-estabelecidas, muitas vezes fixadas pelo costume. De igual forma, políticas concretas convocariam instrumentos específicos retirados das ‘caixas de ferramentas’ dos governos.

Segundo Lascoumes e Le Galès (2005), ao longo do tempo, particularmente na segunda metade do século passado, um número crescente de atores sociais, com formas de organização cada vez mais sofisticadas e complexas, foram adquirindo “competências

no acesso a bens públicos e recursos políticos”, bem como a “capacidade de organização e de resistência que fizeram emergir o tema da ingovernabilidade das sociedades complexas” (p. 12).

Face à persistência dos problemas públicos impôs-se a constatação da insuficiência ou desadequação dos instrumentos políticos compulsórios usualmente mobilizados para lhes responder (Costa, 2011). Tal facto veio ditar a progressiva adoção de novos instrumentos baseados sobretudo no contrato e na concertação. A este propósito, Carvalho (2013), remetendo para Lascoumes & Simard (2011), refere a

“(…) tensão que se parece ter tornado constitutiva das políticas públicas e que marca o seu curso actual: por um lado, o impulso dado a novas formas de participação dos actores sociais nas políticas (*e.g.*, incremento da dimensão informacional e comunicacional das políticas, introdução de modalidades de contratualização e de outros instrumentos – a priori – de carácter negocial e participativo); por outro lado, o reforço das intervenções de racionalização da vida colectiva, nas quais o Estado assume papel central, através de intervenções de cariz nem sempre regulamentador, recorrendo por exemplo a mecanismos de controlo centrados em resultados (auditorias, avaliações, standards, certificações).”

(Carvalho, 2013, p. 48)

Consequentemente, como refere Costa (2011), no seguimento de Salamon (2002), os novos instrumentos adquiriram “um papel mais relevante, deixando de ser pensados apenas em termos legislativos e normativos” para agirem indiretamente por via de diversos “atores intermediários” (p. 44), relevando sua ação sobretudo pelas redes de relações sociais que por via deles se formam (Lascoumes & Le Galès, 2005). Tais características, garantiriam uma melhor funcionalidade da gestão pública, criando uma crescente subjetivação das relações políticas e o reconhecimento das “reivindicações de direitos” dos cidadãos em relação ao Estado (Lascoumes & Le Galès, 2005, p. 13).

1.4.1. A dimensão social dos instrumentos

Os instrumentos a que nos temos vindo a referir possuem uma dimensão social que compagina com a dimensão multipolarizada da ação pública. Assim, a noção de IAP permite não só ir além das abordagens funcionalistas, que relevam sobretudo os objetivos das políticas públicas, como também considerar a ação pública pelo ângulo dos instrumentos que estruturam os programas de ação (Lascoumes & Le Galès, 2005). Nesse sentido, a escolha dos instrumentos e o modo como os mesmos são reconfigurados no decurso da respetiva utilização, faz deles um importante analisador de políticas.

Para Lascoumes e Simard (2011) é na abordagem institucionalista e neo-institucionalista² que os instrumentos ganharam relevância, no contexto da análise das políticas públicas. A abordagem institucionalista procura compreender as interações que ocorrem entre os atores sociais, com base na influência que as instituições formais e não formais têm na vida dos indivíduos. Nesta abordagem, as instituições políticas ganham um expressivo destaque, com ênfase para o papel do Estado.

A escolha dos instrumentos contempla sempre um lastro de circunstâncias, evidenciando continuidades e rupturas, o que os torna indicadores privilegiados das mudanças ocorridas nas políticas públicas (Lascoumes & Simard, 2011). Nesse sentido, os instrumentos constituem excelentes *traceurs du changement* (Lascoumes & Le Galès, 2005; Palier, 2005; Lascoumes, 2007), sendo que alterações ocorridas na seleção de instrumentos para a concretização de uma política, ou na forma de utilização dos mesmos, podem revelar transformações na própria política (Hall, 1993).

A este propósito, Linder e Peters (1984; 1993) consideram que os instrumentos políticos se inscrevem no interesse mais geral pelo “desenho das políticas”. Sugerem, a esse propósito, que uma componente importante da compreensão dos instrumentos de governo será a compreensão de onde provêm as ferramentas (nos planos conceptual e prático) e os processos envolvidos na respetiva seleção (Linder & Peters, 1993). Para estes autores,

“são requeridos quatro elementos para desenvolver uma teoria de seleção de instrumentos e desenho de políticas: 1. Instrumentos de política, os elementos básicos da política pública; 2. Atributos desses instrumentos, que servem tanto como critérios de avaliação como princípios organizadores de percepção; 3. Contextos dentro dos quais ocorrem geralmente as avaliações; 4. Utilizadores e fornecedores de instrumentos cujos comportamentos se pretende explicar.”

(Linder & Peters, 1993, p. 13)

A contextualização do processo de seleção dos instrumentos inclui a relação dos mesmos com as políticas em que estão implicados, mas também com os atores, as ideias, as culturas, a tipologia dos Estados, etc. É a partir desses fatores, e da forma como

² Para Hall e Taylor (2003), o neo-institucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada. Pelo contrário, a partir de 1980, apareceram “pelo menos três métodos de análise diferentes, todos reivindicando o título de «neo-institucionalismo»”: a do institucionalismo histórico, a do institucionalismo da escolha racional e a do institucionalismo sociológico que, segundo os autores, se desenvolveram “como reação contra as perspectivas behavioristas, que foram influentes nos anos 60 e 70. Todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. As imagens que apresentam do mundo político, contudo, são muito diferentes” (Hall & Taylor, 2003, pp. 193-194).

interagem, constituindo um complexo de influências, que é possível encontrar a explicação para a variabilidade na sua seleção. A este propósito, os autores tipificam os fatores responsáveis por essa variabilidade, arrumando-os em duas categorias – exógenos e endógenos – escalonando os respetivos níveis de influência nos planos macro (sistémico), meso (organizacional) e micro (individual). Ao nível sistémico, aspetos como a cultura política (mais ou menos estatista) influenciarão a preferência por instrumentos mais ou menos intrusivos. No extremo oposto, ao nível micro, fatores cognitivos como as perceções, a ideologia e os valores de que estão imbuídos os indivíduos são determinantes na escolha dos instrumentos (p. 23).

A questão da seleção (e/ou construção) dos instrumentos, no quadro da análise das políticas públicas, constitui, contudo, apenas uma das vertentes da problemática da instrumentação. Uma outra vertente é a dos efeitos decorrentes do uso dos instrumentos, designadamente, as múltiplas regulações induzidas, desde os modos de utilização ao *enactment* local, na aceção de Ball, Maguire & Braun (2012). Nesta última vertente, coexistem duas perspetivas complementares: a dos efeitos gerados pelos instrumentos na sua autonomia relativa e a dos efeitos políticos dos instrumentos na organização das relações de poder (Lascoumes & Le Galès, 2005, p. 9). Estes autores convocam Fligstein, (2001), para afirmarem que

“os atores sociais e políticos possuem capacidades de ação muito diferentes em função dos instrumentos selecionados. Uma vez em ação, tais instrumentos abrem novas perspetivas de utilização e de interpretação, imprevistas e de difícil controlo pelos agentes políticos, alimentando assim uma dinâmica de institucionalização.”

(Lascoumes & Le Galès, 2005, p. 9)

Segundo Luís Miguel Carvalho (2011), os IAP são “dispositivos de dupla face (técnica e social), organizadores de relações sociais específicas em função das representações e das significações que lhes são próprios” (Carvalho, 2011, p. 19). Nesse sentido, como também referem Lascoume e Le Galès (2005) “cada instrumento tem uma história e as suas propriedades são indissociáveis das finalidades que lhe são atribuídas (p. 8). Além disso, os instrumentos possuem uma dimensão institucional que lhes confere poder organizativo no espaço público. Por outras palavras, na medida em que consolidam e normalizam modos de comportamento suficientemente regulares e exercem formas de controlo e de determinação de condutas no espaço social, os instrumentos constituem instituições sociais, no sentido sociológico do termo.

Neste sentido, como acontece com as instituições, os IAP estabilizam “formas de ação coletiva, tornando mais previsível, e sem dúvida mais visível, o comportamento dos atores” (p. 9), sendo portadores de representações, assim se constituindo como esquemas de percepção da realidade com base em valores. Enquanto instituições sociais, os IAP são dotados de normas e correspondentes sanções que regem as ações e interações dos atores. É através destas normas e sanções cuja existência pode ser formal ou informal (vd. Giddens, 1993), que os instrumentos exercem o controlo social e regulam a ação dos indivíduos, qualificando e desqualificando os atores, proporcionando ou obstruindo oportunidades para a ação (Carvalho, 2011). Para o autor, os instrumentos

“estruturam a política e a ação pública, de acordo com as suas próprias lógicas de política e de ação pública (e, consequentemente, não são ‘inertes’ e têm uma ‘força de ação própria’), os instrumentos não provêm do nada, nem exercem o seu efeito independentemente dos contextos sobre os quais incidem, ou nos quais circulam.”
(Carvalho, 2013, p. 66)

Na sua ação, os IAP abrem-se, pois, a apropriações diversas que lhes conferem novas dimensões regulatórias e efeitos imprevistos, num processo de institucionalização que os autonomiza nos efeitos que produzem (Lascoumes & Le Galès, 2005).

No presente trabalho, interessa-nos particularmente esta perspetiva, partindo da convicção de que os IAP possuem uma margem própria de ação, não prevista ou contemplada por quem os selecionou ou configurou. Como referem Halpern e colegas (2014), os instrumentos têm efeitos esperados, mas a sua utilização e a resistência que geram podem mudar completamente os dados e transformá-los. (p. 23).

O conceito de instrumentação, entendido como o conjunto de problemas inerentes à seleção e utilização dos instrumentos (Lascoumes & Le Galès, 2005) permite, pois, agregar, na análise, os aspetos relativos à elaboração e/ou à escolha dos instrumentos com os respetivos processos de implementação. Nesta perspetiva, a instrumentação engloba, entre os seus efeitos, tanto os *outputs* (modalidades concretas de implementação de políticas – regras normas e padrões), como os *outcomes*, isto é, os efeitos em termos da capacidade de organização e condicionamento das atividades e comportamentos dos atores (Halpern, Lascoumes, & Le Galès, 2014, p. 24). Uns e outros remetem-nos para a dimensão regulatória dos instrumentos, na medida em que incorporam “dois fenómenos diferenciados mas interdependentes: os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores [e] os modos como esses mesmos atores se apropriam

delas e as transformam.” (Barroso, 2006, p. 12).

Este ponto de vista, por nós partilhado, rejeita a ideia da neutralidade dos IAP, que produzem efeitos específicos, independentemente dos seus objetivos, estruturando as políticas públicas de acordo com essa lógica própria (Lascoumes & Le Galès, 2007). Os instrumentos não são inanimados, livremente disponíveis para serem mobilizados no espaço sociopolítico, “detêm uma força de ação própria” (p. 10) que não é redutível à simples dimensão técnica, através da qual influenciam a ação pública. Os autores distinguem os instrumentos, das técnicas e das ferramentas: enquanto os instrumentos são um tipo de instituição social, as técnicas e as ferramentas constituem dispositivos operacionalizadores, atuando os segundos no quadro das primeiras (Lascoumes & Le Galès, 2005).

1.4.2. A dimensão cognitiva dos instrumentos

A definição de instrumento fornecida por Lascoumes e Le Galès (2005) – “um dispositivo técnico de vocação genérica, portador de uma conceção específica da relação política/sociedade e sustentado por uma conceção de regulação” (p. 8) – não enfeitando a estrutura eminentemente técnica dos instrumentos, possui a particularidade de evidenciar as suas características políticas e culturais e de sublinhar a respetiva vocação reguladora. Assim sendo, a instrumentação da ação pública “é reveladora de uma teorização (mais ou menos explícita) da relação governantes/governados” (Lascoumes & Le Galès, 2005, p. 15) e os instrumentos técnicos podem assim ser considerados como a concretização de uma teoria sobre a realidade (*ib.*).

Esta vertente reguladora dos instrumentos pressupõe a problematização da realidade com base em valores e em conceções próprias acerca da forma como essa mesma realidade deve ser organizada. Tal problematização é transportada pelo próprio instrumento, em simultâneo com as respetivas soluções (Carvalho, 2013). Nesta perspetiva, ao abordar a realidade, o instrumento constrói o problema que se propõe resolver, sendo essa construção socialmente realizada, para ela contribuindo a produção e partilha de conhecimento, realizada pelo (e através do) próprio instrumento. Nas palavras do autor, os instrumentos “põem em circulação um conhecimento partilhável, sem o qual não é possível falar a mesma língua, participar no mesmo jogo, sem o qual não pode haver coordenação nem controlo da ação” (Carvalho, 2013, p. 66).

Como já foi referido, a redefinição e alargamento das funções do Estado e a complexidade crescente dos fenómenos sociais na vida pública, a par dos novos recursos técnicos de produção, circulação e mobilização de informação e conhecimento, conduziram à emergência de novos instrumentos, nos quais as tradicionais características intrusivas e coercivas do tipo ‘comando e controlo’ cederam lugar à contratualização e à coparticipação. De entre esta nova geração de instrumentos, assumem destaque os que se baseiam no conhecimento como fundamento da sua ação reguladora.

Por ‘conhecimento’ entenda-se aqui “um conjunto de princípios, de mecanismos e de produtos através dos quais se definem os problemas sociais, [e] se geram as opções e soluções aceitáveis e eficazes, (Carvalho, 2013, p. 68). Nesse sentido, o ‘conhecimento’ compreende toda a informação produzida e/ou compilada no sentido de enformar um problema e gerar a respetiva solução. Barroso e Afonso (2011) referem que os instrumentos de regulação baseados no conhecimento (*Knowledge-based Regulation Tools* [KRT]) “vão buscar a sua força a uma certa dissimulação da componente normativa por detrás de elementos cognitivos, apresentados como estando isentos de valores ou e ideologias.” (p. 20).

Os KRT corporizam “a relação circular entre conhecimento e política”, já que, enquanto produtores de conhecimento, suportam políticas e enquanto instrumentos políticos produzem conhecimento (Costa & Afonso, 2009, p. 1037). Com efeito, “mediando a relação entre a esfera do conhecimento e a da política” (p. 1050), os KRT e o conhecimento que produzem, são mobilizados pelos atores na ação pública, suportando agendas e legitimando políticas. Segundo Barroso (2010), é pertinente questionar esta

“relação linear causal e de sentido único” subjacente a essa perspetiva, e que constitui “um dos pressupostos dos estudos tradicionais da ‘*knowledge based policy*’ em que o conhecimento é considerado como um recurso um apoio, ou uma forma de legitimação da decisão política”

(Barroso, 2010, p. 38)

Em alternativa, emerge uma outra visão do conhecimento, como componente da política (e vice-versa), de que resulta uma produção de sentido recíproca, em que o conhecimento é usado como instrumento de regulação (*ib.*). Costa e Afonso (2009) sublinham que, na elaboração das políticas, os instrumentos são criados para ajustar a forma de pensar, atuar e interagir dos atores “ao nível da *policy* (entendendo-se a política como plano de ação), quer da *politics* (entendendo-se a política como jogo político)”

(Costa & Afonso, 2009, p. 1050).

No campo da educação, uma boa parte dos instrumentos baseia-se em conhecimentos que são “produzidos especificamente para exercerem um efeito de regulação, como sejam, por exemplo, os dispositivos de avaliação, os referenciais de competências, os contratos de autonomia, as metas de aprendizagem, as ‘boas práticas’, as ‘plataformas eletrónicas’, etc.” (Barroso, 2018, p. 1086).

No que respeita aos dispositivos de avaliação, existe em Portugal uma longa tradição de utilização desses instrumentos, a nível nacional (*e.g.*, exames) e internacional, com destaque para o Programme for International Students Assessment (PISA), desenvolvido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), mas exemplificável também em outras avaliações internacionais de larga escala (International Large-Scale Assessments - ILSA), tais como o *Trends In International Mathematics And Science Study* (TIMSS), pelo *Progress In International Reading Literacy Study* (PIRLS), pelo *International Civic and Citizenship Education Study* (ICCS), e pelo International Computer and Information Literacy Study (ICILS), com origem na International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).

Síntese conclusiva do Capítulo 1

A análise das políticas públicas tem sinalizado uma evolução conceptual que as distancia da estrita esfera do Estado, atribuindo-lhes um sentido mais amplo, de ação no espaço público, envolvendo, para além da autoridade estatal, um leque amplo e multifacetado de atores, que estão envolvidos na construção coletiva das políticas. Nesta abordagem, é conferida visibilidade à ação pública, protagonizada por agentes individuais e coletivos, transnacionais, nacionais e locais, movidos por valores, representações, interesses, autonomias e poderes diversos, num complexo de interdependências e de mútuas regulações.

A pulverização das fontes de regulação está relacionada com a própria complexificação das sociedades, que conduziu à transmutação do papel do Estado para lhe garantir eficácia no exercício da sua função reguladora. Neste contexto, sob os auspícios da NGP, o Estado tornou-se mais fiscalizador, desenvolvendo novos processos de *accountability*, por via do reforço da autonomia e, consequentemente, da

responsabilização dos atores, baseando-se em padrões e medidas de desempenho explícitos, sobre objetivos e metas pré-definidos, com foco nos resultados. A emergência deste modo pós-burocrático de regulação tornou premente a necessidade de criar instrumentos políticos de novo tipo – como a avaliação – orientados para a recolha de informação e à produção de conhecimento, entendido como toda a informação produzida e/ou compilada no sentido de enformar um problema e gerar a respetiva solução.

A problematização da realidade não é separável das concepções próprias acerca da forma como essa realidade deve ser organizada. Assim, os instrumentos de recolha de informação e de produção de conhecimento encontram-se imbuídos de valores e representações. Nesse sentido, a problematização é transportada pelo próprio instrumento, em simultâneo com as correspondentes preconizações. Ao abordar a realidade, nessa perspetiva, os instrumentos constroem os problemas que se propõem resolver. Tal construção é socialmente realizada e para ela contribuem a produção e partilha de conhecimento realizada pelos (e através dos) próprios instrumentos.

À semelhança do que acontece noutros setores, também na educação, a regulação pelo Estado tem evoluído de um modo burocrático, processual e normativo, para se entrelaçar com uma regulação fundada na autonomia dos regulados e exercida *a posteriori*, através dos resultados. Destarte, este modo de controlo institucional configura não apenas uma mudança no momento e na base de incidência, mas ainda uma alteração de fundamento ideológico mais profundo, quanto à pedagogia, enquanto tecnologia educativa. Neste processo, também no campo educativo tem vindo a verificar-se o recurso a KRT, com particular destaque para os dispositivos de avaliação.

O que releva para o presente trabalho é o pressuposto de que, a partir deste enquadramento teórico-conceitual, os *Exames* fixam ou induzem um conjunto de regras e normas que têm em vista a adoção, pelos atores, de formas tidas como ‘adequadas’ de provimento da educação. Nesse contexto, os *Exames* serão analisados como um IAP que é condutor de formas próprias de pensar a realidade, e de regras que orientam, coordenam e controlam a ação dos atores no espaço educativo, no quadro de políticas que os próprios *Exames* corporizam, justificam e veiculam. Como veremos, os *Exames* problematizam a realidade educativa com base em valores e representações ideologicamente ancoradas, condicionando as opções e práticas dos agentes educativos e determinando a própria organização da educação.

CAPÍTULO 2 – A INVESTIGAÇÃO SOBRE OS EXAMES

Quando comparada com as temáticas mais gerais sobre a avaliação das aprendizagens, a investigação produzida especificamente sobre os exames, no contexto português, nas últimas décadas, não é abundante. Com efeito, tomando como referência o número de artigos publicados e as investigações académicas realizadas, em contexto de dissertações de mestrado e de teses de doutoramento, sobre a avaliação das aprendizagens do ensino não superior, são relativamente escassos os trabalhos que possuem os exames como objeto ou dimensão relevante de análise, embora esta realidade tenha vindo a alterar-se nos anos mais recentes.

Com o propósito de apurar o estado da arte nesta matéria, começámos por recuperar seis compilações de artigos e trabalhos académicos cujo horizonte se estende desde o início da década de 70 do século passado ao início da segunda década do presente século. Num momento posterior, levámos a cabo um levantamento de artigos e trabalhos académicos produzidos na última década. É desta literatura que faremos relato ao longo do presente capítulo.

2.1. Do início da década de 70 do século XX ao final da primeira década do século XXI: um olhar através de seis trabalhos de compilação

A primeira compilação encontra-se no exaustivo trabalho de Domingos Fernandes, de análise a artigos publicados, entre 1985 e 2005, em revistas científicas portuguesas, relativos à avaliação das aprendizagens (Fernandes D. , 2006). O autor selecionou 59 artigos, publicados em 19 revistas, que organizou em seis categorias: avaliação interna; avaliação externa; conceções e práticas de professores/alunos, métodos e técnicas, reação a normativos da administração e reflexão/análise de literatura.

No conjunto das categorias, apenas na de ‘avaliação externa’ foi possível identificar quatro trabalhos com foco específico nos exames, tendo em comum a visão crítica sobre os problemas e insuficiências relacionados com as técnicas operacionalizadoras dos exames: três artigos de autor – Eça (2004), Lobo (2001) e Martins e Silva, (2000) – e um artigo publicado na revista *Gazeta de Matemática* (2004), sem autoria explícita.

Comparando os sistemas de avaliação externa, no domínio das artes visuais, em Portugal e em Inglaterra, Eça (2004) problematiza a validade e a fiabilidade das provas,

perante a falta de clareza na definição dos domínios de aprendizagem, a inconsistência nas correções, entre corretores, e a própria ambiguidade dos critérios de correção, por via de um inquérito aplicado a 40 professores e 100 antigos examinandos.

Lobo (2001) discorre sobre a artificialidade de alguns dos itens incluídos nos exames, chamando a atenção para o fosso verificado entre o que é examinado e o que é ensinado/aprendido, para interrogar: “Que tipo de conhecimentos de Química querem os autores do texto testar?” (p. 74). O autor questiona a proibição do uso de recursos como a Tabela Periódica dos Elementos, sublinhando a inadequação de alguns dos itens dos exames. Analisando uma Prova Modelo de Química, começa por criticar a sua estrutura, designadamente a utilização excessiva dos itens de escolha múltipla, e debate as vantagens e desvantagens dos exames.

Martins e Silva (2000) identificam como alguns dos problemas mais relevantes dos exames da disciplina de Matemática do ES a sua influência no processo de ensino-aprendizagem, o nível de dificuldade e as condições de resolução das provas e o défice de preparação para as mesmas. De passagem, os autores participam da discussão acerca das vantagens e desvantagens dos exames, colocando a crédito destes a regulação das práticas docentes para aproximar o currículo prescrito do currículo ensinado. Em contrapartida, assumem que a importância dos exames implica “obrigações por parte dos professores que entram em contradição, muitas vezes, com as metodologias que pretendem utilizar na lecionação e que são as indicadas nos programas” (p. 54). Neste contexto, não obstante reconhecerem que os exames devem ser adequados às aplicações práticas do programa” (p. 56), defendem que tal não é plausível, pelo que a opção “razoável é esperar que os professores cumpram um mesmo programa essencial” (*ib.*). Paralelamente, consideram que os exames devem respeitar as ‘provas modelo’ previamente divulgadas, permitindo uma adequada preparação dos alunos. Tal preparação não decorre da simples abordagem integral e competente dos conteúdos do programa, devendo ser preparada como “coisa em si”. Assim, aconselham os professores a tratarem “as artes de escrever respostas em português ou tomar decisões durante uma prova de esforço” como assuntos de lecionação (pp. 57-58), encontrando os momentos certos para acompanhar os alunos na “arte de resolver problemas” e na “arte de prestar provas” (p. 58).

O quarto e último artigo da compilação foi publicado na *Gazeta de Matemática*

pelos editores desta revista, editada pela Sociedade Portuguesa de Matemática (SPM). O artigo dá conta dos resultados de um inquérito de opinião, aplicado a professores e alunos, relativamente à então decisão ministerial de introdução de mais exames no sistema de ensino. O inquérito partia do pressuposto da existência de uma clivagem na sociedade portuguesa entre os que defendem que tal medida “poderá levar a um maior empenho por parte dos alunos e a uma maior responsabilização por parte dos professores” (Gazeta de Matemática, 2004, p. 35) e os que receiam que a existência de exames finais “pode deformar negativamente a forma como o aluno estuda, ou a forma como o professor ensina (*ib.*). Sem pretensão de representatividade, as respostas publicadas revelam as opiniões de alguns professores e alunos, maioritariamente favoráveis ao alargamento dos exames a mais níveis no sistema de ensino.

A segunda compilação resultou da pesquisa sobre a investigação publicada em Portugal, entre 1971 e 2003, acerca da avaliação das aprendizagens no ES, efetuada por Neves, Jordão e Santos (2004). A partir de um acervo constituído por 47 trabalhos, recolhido na Biblioteca Nacional, complementado com os arquivos do Instituto de Inovação Educacional (IIE) e de algumas universidades, os autores selecionaram estudos cujos objetos incidem na avaliação das aprendizagens dos alunos (37 dissertações de mestrado, uma tese de doutoramento e seis investigações de âmbito académico). No estudo, de natureza histórica e descritiva, recorre-se a técnicas mistas no tratamento da informação, agrupando os trabalhos em oito categorias, correspondendo cada uma a um diferente objeto de investigação. Por ordem decrescente, de frequência absoluta de trabalhos que as integram, enumeram-se as categorias consideradas na pesquisa: ‘Conceções de Avaliação’; ‘Estratégias’, ‘Técnicas e Instrumentos de Avaliação’; ‘Objeto da Avaliação’; ‘Conceções e Práticas de Avaliação’; ‘Conceções e Práticas de Professores’; ‘Relação entre Normativos Legais e Práticas’; ‘Avaliação Externa e Sistemas de Avaliação’.

À semelhança do ocorrido com a compilação anterior, foi igualmente na categoria de ‘avaliação externa’ que identificámos dois trabalhos – as dissertações de mestrado de Teresa de Sousa Tavares (1999), apresentada na Universidade de Évora e de Maria Júlia Torres (2000), apresentada na Universidade de Lisboa através da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação – cujo foco é a relação entre as Classificações Internas Finais (CIF) e as classificações dos Exames nacionais (CE). Nas suas dissertações de mestrado, as autoras comparam as CIF atribuídas pelos professores, no final do 12.º ano, com as

classificações dos exames nacionais, constatando que as primeiras são, na maioria dos casos, superiores às segundas. Não obstante, a primeira autora identifica uma correlação positiva entre as CIF e as classificações dos exames, ao longo dos anos, referindo que quando as primeiras apresentam valores elevados, as segundas repercutem essa realidade (Neves, Jordão, & Santos, 2004).

A terceira compilação de trabalhos integra o estudo de Barreira e Pinto (2005), realizado sob proposta da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (SPCE), focado na investigação em avaliação das aprendizagens, realizada em Portugal (no período de 1990-2005). O acervo foi constituído maioritariamente por dissertações de mestrado e teses de doutoramento, num total de 43 obras (35 trabalhos empíricos e 8 artigos), cuja análise fundamenta a síntese interpretativa que os autores fazem no seu trabalho. Muitos dos estudos coincidem com os aludidos no trabalho de Neves *et al.* (2004) e apenas num dos casos – a já referida dissertação de mestrado de Maria Júlia Torres (2000) – a temática se relaciona com os exames, mais especificamente, com a relação entre os resultados obtidos pelos alunos na avaliação interna, nas provas globais e nos exames de Matemática, concluindo-se que “o rendimento académico prévio dos alunos é um dos principais preditores de êxito ou fracasso” nos exames (Barreira & Pinto, 2005, pp. 27-28).

A quarta compilação decorreu da dissertação de mestrado de Carla Martins (2008), que analisou 48 dissertações de mestrado (período de 1994-2003), centradas na avaliação das aprendizagens de alunos do ensino não superior. Nela identificámos três dissertações que se ocupam expressamente da avaliação externa: duas já referidas – de Teresa de Sousa Tavares, e de Maria Júlia Torres – e a terceira, apresentada por Ana Diogo na Universidade de Lisboa – Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, que, baseando-se em informações recolhidas junto dos alunos, se centra no efeito da avaliação externa sobre o processo de ensino e aprendizagem (Martins C. M., 2008).

Finalmente, a quinta e a sexta compilações estão respetivamente compreendidas em dois trabalhos, publicados em 2014, que elencam, sintetizam e analisam teses de doutoramento realizadas na primeira década do presente século: um artigo de Domingos Fernandes e Andreia Gaspar, tendo como critério de seleção a temática da avaliação das aprendizagens, e uma obra de Luís Miguel Carvalho, cujo critério eletivo foi o da abordagem das políticas públicas de educação. No primeiro caso, Fernandes e Gaspar

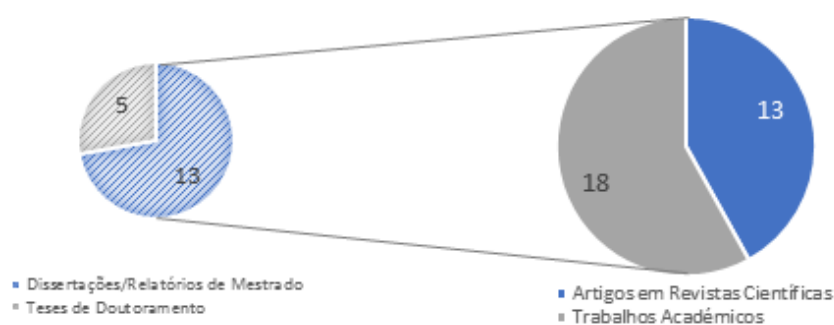
(2014) sintetizam oito teses de doutoramento realizadas em universidades portuguesas, entre 2001 e 2010, tendo como objeto de pesquisa a avaliação das aprendizagens no ensino não superior. Os autores abordaram o que consideraram ser os temas mais presentes na literatura relativa à avaliação das aprendizagens, a saber: avaliação formativa, avaliação sumativa, auto e heteroavaliação e *feedback*. De entre as teses analisadas, somente a de Aldina Lobo (2010) aborda os exames, descrevendo as práticas de ensino e de avaliação. Analisando, nas práticas de três professoras do ES, a relação entre a avaliação para as aprendizagens e a avaliação externa das aprendizagens, evidencia-se o modo como os exames nacionais influenciam as práticas de ensino e avaliação das referidas professoras. No segundo caso, Carvalho (2014) efetuou uma resenha da investigação produzida nos doze primeiros anos deste século, em universidades portuguesas, no contexto de teses de doutoramento em Educação/Ciências da Educação, sobre políticas públicas de educação. O autor selecionou 37 teses que têm as políticas públicas de educação como objeto de estudo ou que as assumem como uma dimensão central de análise. Foram, ainda, aportadas cerca de duas dezenas de teses que, não tendo as políticas públicas de educação como objeto ou dimensão central de análise, de alguma forma as convocam para propósitos de contextualização dos seus objetos empíricos. No conjunto de trabalhos compilados, apenas a tese de doutoramento de Matias Alves (2008), apresentada na Universidade Católica - Porto, tem os exames como objeto empírico, concentrando-se nos “dispositivos que produzem as classificações escolares”. Para o efeito, o autor escolhe o desempenho dos professores classificadores, a formação dos supervisores de professores classificadores e os processos de classificação dos exames como eixos de análise, acabando por questionar a validade a fiabilidade e justiça dos exames (Carvalho, 2014, pp. 38-39).

2.2. A investigação sobre os exames na segunda década do século XX: um panorama a partir de artigos publicados em revistas científicas e de trabalhos académicos

Para revermos a investigação sobre exames efetuada na última década (2010-2019), recorreremos aos artigos de base empírica, publicados em revistas científicas, e a trabalhos académicos, realizados no contexto de mestrados e de doutoramentos. Para tal, pesquisámos a informação disponibilizada no Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal (RCAAP) e nos diversos repositórios das instituições do ensino superior portuguesas.

Para a constituição do *corpus* de artigos, utilizámos, no motor de busca do RCAAP, os termos *avaliação* e/ou *exames*, no campo ‘Título’, e *educação*, no campo ‘Assunto’, delimitando o ‘Tipo’ de documentos a pesquisar por *artigo científico* ou *artigo de investigação*, circunscrevendo o período da pesquisa à década de 2010-2019 e definindo o português como língua de edição. Posteriormente, foram selecionados apenas os artigos que reportassem estudos ou investigações cujo objeto compreendesse as provas externas de avaliação estandardizada, designadamente os exames nacionais, tendo como campo empírico o território político português. A pesquisa permitiu identificar 13 artigos cuja abordagem se centra predominante nos exames (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Investigações com foco nos Exames (2010-2019)
Artigos e trabalhos académicos



Para o *corpus* dos trabalhos académicos, utilizámos igualmente o RCAAP, bem como os repositórios de universidades e instituições do ensino superior politécnico, públicas e privadas, portuguesas³. Nos motores de pesquisa dos repositórios, considerámos a presença dos termos *avaliação* ou *exames* no campo ‘Título’ e *educação* no campo ‘Assunto’. Numa etapa posterior, foi tida em conta a relação da temática das investigações reportadas com a avaliação externa das aprendizagens, mais concretamente com os exames. Na seleção, foram, igualmente, considerados apenas os trabalhos com campo empírico circunscrito ao território português. O levantamento resultou na identificação de 13 dissertações/relatórios de mestrado e cinco teses de doutoramento,

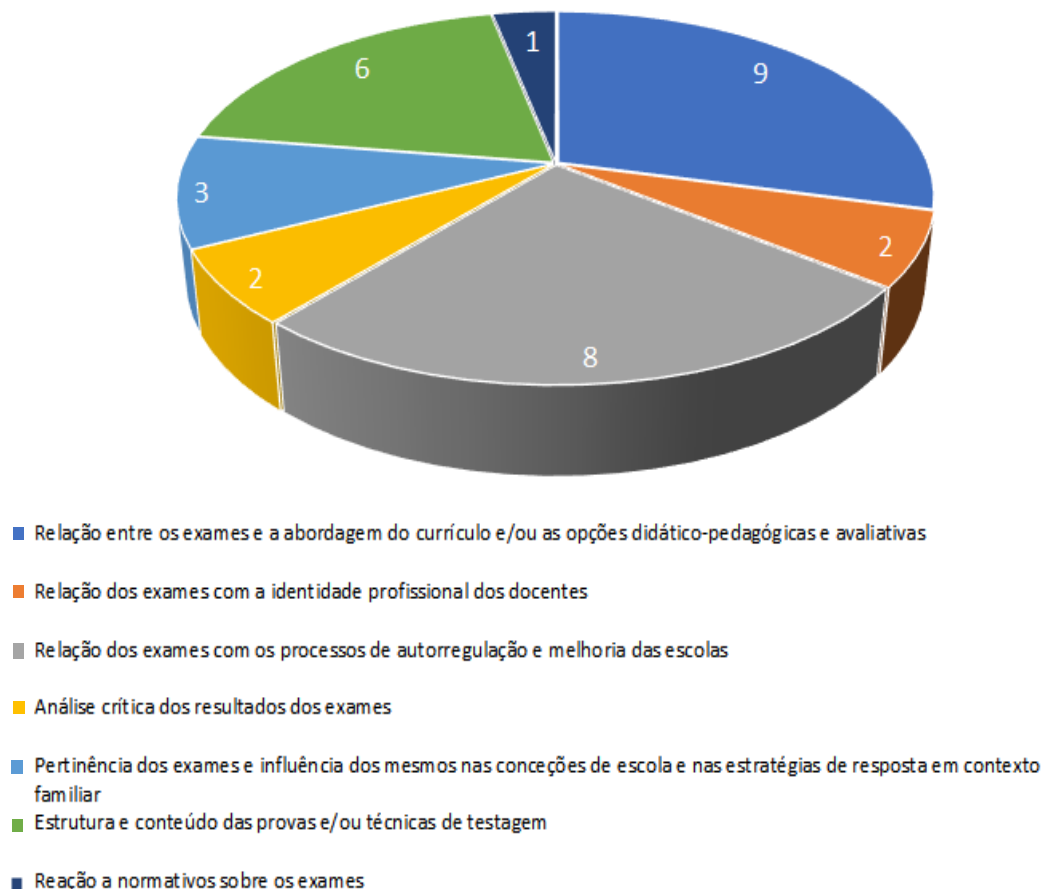
³ Consultou-se a informação disponibilizada pelas seguintes instituições do setor público: Instituto Politécnico de Lisboa-Escola Superior de Educação; Instituto Politécnico de Santarém-Escola Superior de Educação; Instituto Politécnico de Setúbal-Escola Superior de Educação; Instituto Politécnico do Porto-Escola Superior de Educação; Instituto Universitário de Lisboa; Universidade Aberta; Universidade da Beira Interior; Universidade da Madeira; Universidade de Aveiro; Universidade de Coimbra; Universidade de Évora; Universidade de Lisboa; Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro; Universidade do Algarve; Universidade do Minho; Universidade do Porto; Universidade dos Açores; Universidade Nova de Lisboa. A pesquisa abrangeu igualmente os repositórios das seguintes instituições do sector privado: a Universidade Católica Portuguesa, a Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias e a Universidade Portucalense.

cuja temática versa, direta ou indiretamente, a avaliação externa das aprendizagens, designadamente os exames (Gráfico 1).

Assim constituído, o *corpus* documental foi posteriormente analisado em função dos objetivos da investigação, tendo os trabalhos sido classificados de acordo com a sua temática central e os seus objetivos. Daí resultou o respetivo enquadramento em seis categorias, observável no Gráfico 2, como de seguida se apresenta:

- a) os que se ocupam da relação entre os exames e a abordagem do currículo, e/ou as opções didático-pedagógicas e avaliativas (9 trabalhos);
- b) os que abordam a influência dos exames na identidade profissional docente (2 trabalhos);
- c) os que relacionam os exames com os processos de autorregulação e de melhoria das escolas (8 trabalhos);
- d) os que procedem à análise crítica dos resultados dos exames (2 trabalhos)
- e) os que se referem aos modos e estratégias de acomodação dos Exames (3 trabalhos);
- f) os que analisam a estrutura e o conteúdo das provas e/ou as técnicas de testagem (6 trabalhos);
- g) os que compreendem a reação a normativos sobre os exames (1 trabalho).

Gráfico 2 - Investigação com foco nos Exames (2010–2019)
Número de trabalhos por abordagem predominante



É sobre este *corpus* que, seguidamente, nos ocuparemos, atentando às categorias em que os documentos foram enquadrados.

2.2.1. Sobre a relação dos exames com as opções pedagógico-didáticas, avaliativas e curriculares

Focando-nos na relação dos exames com as opções didático-pedagógicas, curriculares e avaliativas, identificámos nove trabalhos com relevo para a nossa investigação: as dissertações de mestrado de Marques (2011), de Silva (2011) e de Estima (2011) e as teses de doutoramento de Lobo (2010), de Mendes (2015) e de Martins (2015), bem como os artigos de Esteves e Rodrigues (2012), de Marinho, Leite e Fernandes (2013) e de Guimarães e Morgado (2016).

Relação dos exames com as opções e práticas pedagógicas-didáticas

Acerca da relação dos *Exames* com as opções didático-pedagógicas, reconhecemos cinco trabalhos (Lobo, 2010; Marques, 2011; Silva, 2011; Esteves e Rodrigues, 2012, Mendes, 2015), apresentados nos parágrafos seguintes.

Marques (2011) procurou evidenciar a forma como as práticas letivas são influenciadas pela avaliação sumativa (interna e externa). Num estudo de natureza qualitativa, onde é dado particular relevo à descrição, análise e interpretação dos fenómenos, a autora analisou o efeito da existência de provas de aferição de Língua Portuguesa e de Matemática, do 4.º ano de escolaridade, nas práticas de ensino e de avaliação de três professoras que lecionavam esse nível de ensino. Os resultados evidenciaram o recurso, pelas professoras, a tarefas avaliativas sumativas, orientadas para a preparação dos alunos para a Prova de Aferição. Simultaneamente, não se encontraram evidências da existência de estratégias de análise e reflexão sobre os resultados das provas de aferição, o que sugere a irrelevância das mesmas “na tomada de decisões no âmbito da organização e fundamentação pedagógicas da escola.” (*ib.*).

Mais focada na dimensão pedagógica do ensino-aprendizagem, Silva (2011) procura continuidades e descontinuidades nas visões que os professores de Matemática têm sobre a avaliação externa das aprendizagens. Utilizando o design de estudo de caso, recolheu dados através da realização de entrevistas semiestruturadas, complementadas com análise documental. Das conclusões, destaca-se o reconhecimento, por parte dos

professores, da existência de uma “conexão entre o ensino centrado no professor e a função sumativa da avaliação” (p. 134). O estudo sinalizou, ainda, uma clivagem entre professores quanto à pertinência atribuída aos exames: de um lado, os apoiantes, que neles veem aspetos positivos, tais como o imperativo de cumprimento do programa, a maior responsabilização dos alunos, pelas suas aprendizagens, e dos professores, pelo posicionamento da escola nos *rankings*; de outro lado, os opositores, argumentando que estes condicionam as práticas pedagógicas, priorizando a preparação dos alunos para o exame, com o consequente empobrecimento do currículo. Outro aspeto refere-se à perceção dos professores classificadores entrevistados acerca da formulação dos exames, e da estrutura que os concebe e sustém. A crítica dos docentes foca-se nos critérios de classificação, em cuja elaboração não intervêm, considerando-os pouco objetivos e dando lugar a “uma excessiva amplitude na interpretação dos mesmos”, facto que motiva “por vezes, discussões entre os professores classificadores e os supervisores.” (*ib.*). A este propósito, o autor recomenda que se crie uma bolsa mais estável de avaliadores especializados e motivados.

Especialmente focado nos Testes Intermédios (TI), Mendes (2015) aborda a respetiva influência nas práticas dos professores de Língua Portuguesa do 1.º CEB. Seguindo uma metodologia qualitativa, a pesquisa apoiou-se em entrevistas estruturadas aplicadas a uma amostra de docentes de dois Agrupamentos de Escolas (AE) com histórico de aplicação de Testes Intermédios de Língua Portuguesa (TILP) e complementada com a observação participante de aulas. Os resultados evidenciam os TILP como muito impactantes na atividade das escolas e dos docentes, que os mobilizam fortemente para prepararem os alunos. Segundo a autora, a “maioria dos professores introduziu alterações no que diz respeito às estratégias de ensino-aprendizagem”, aproximando as atividades desenvolvidas à tipologia apresentada nos TILP, nomeadamente o “tipo de fichas que passaram a realizar” (p. 157). Relativamente à avaliação, detetou-se “alterações nos próprios testes de avaliação formativa” que se “adaptaram à matriz semelhante aos TILP”, privilegiando “determinados conteúdos como objeto de avaliação, nomeadamente a produção textual” (*ib.*). A investigação sinalizou também que os docentes dedicaram mais tempo de reflexão com os seus alunos sobre os respetivos processos de avaliação.

Não obstante as conclusões dos três trabalhos anteriores, a influência dos exames nas opções e práticas dos docentes não parece constituir uma inevitabilidade, como

demonstram os dois trabalhos seguintes.

Na tese de doutoramento já referida, Lobo (2010) procurou descobrir o modo como os exames influenciam as práticas letivas e avaliativas, num estudo de caso alimentado por dados recolhidos ao longo de um ano letivo, em três escolas com ES do distrito de Lisboa (duas públicas e uma privada). Focando-se nas aulas de três professoras de Português, do 12.º ano de escolaridade, e recorrendo a entrevistas às professoras envolvidas, aos responsáveis escolares e a alunos, a autora considera que, apesar da pressão dos exames, a sua inexistência não alteraria as práticas das professoras envolvidas, assumindo mesmo que “o desenvolvimento do currículo esteja mais relacionado com as concepções e os estilos dos professores do que com os efeitos de *washback*, o que indica que, afinal, os professores podem não depender muito dos exames”. (Lobo A. M., 2010, p. 349). Contudo, são sinalizadas evidências de algum estreitamento curricular e de condicionamento classificativo, resultante da tensão suscitada pelos exames.

Idêntica conclusão é retirada por Esteves e Rodrigues (2012), em artigo resultante de um estudo exploratório sobre o ensino e aprendizagem da disciplina de História, no ES, com o pressuposto de que as provas de avaliação externa standardizadas constituem um constrangimento à livre ação dos professores. Tal hipótese foi confrontada com o trabalho de professores considerados bem-sucedidos na preparação dos alunos para os exames, visando encontrar efeitos de homogeneização das concepções e práticas curriculares traduzidos na ausência de ‘contextualização dos saberes’⁴. Os resultados obtidos, de alcance limitado, já que se trata de um estudo exploratório, assinalam “um conjunto assinalável de estratégias e de práticas desenvolvidas [pelos professores envolvidos] que visam contextualizar o ensino e a aprendizagem da História” (p. 161), permitindo chegar à conclusão de que as provas de avaliação externa não determinam o trabalho dos professores.

⁴ As autoras explicitam o sentido em que tomam o conceito de ‘contextualização’ começando por distinguir ‘contextualização dos saberes’ de ‘contextualização curricular’: “A primeira será tão somente uma parte de um todo mais vasto e diversificado de dimensões a considerar, envolvidas na segunda”. Feita a distinção, assumem o foco na contextualização dos saberes, justificando tal opção pela “controvérsia que o lugar, o papel e a função destes no currículo de há muito suscitou” e continua a suscitar (p. 140). O conceito de ‘contextualização dos saberes’ adotado pelas autoras não reduz os mesmos “ao local e aos contextos imediatos, antes aspira a permitir o acesso dos alunos ao saber com valor universal” (p. 141).

Relação dos exames com as práticas avaliativas

Focando-se na relação entre os exames e as opções e práticas de avaliação interna, encontramos três trabalhos: a dissertação de mestrado de Estima (2011), o artigo de Marinho, Leite e Fernandes (2013) e a tese de doutoramento de Martins (2015).

Estima (2011) propôs-se compreender a influência dos exames nas práticas de ensino-aprendizagem e de avaliação. Em termos metodológicos, utilizou uma abordagem qualitativa e interpretativa, tendo como instrumentos de recolha de dados a observação de aulas de duas professoras numa escola da região centro do país, entrevistas de grupo aos alunos, análise documental e inquéritos por questionário. Os dados recolhidos permitiram concluir que, embora nas duas turmas observadas, as práticas divergissem consideravelmente, a influência do exame nacional fez-se sentir em ambas, particularmente no peso atribuído aos testes sumativos no conjunto dos instrumentos de avaliação interna, “menosprezando-se outras formas de trabalho e aspectos como valores, atitudes e competências” (p. 106). Verificou-se, ainda, a valorização pelos professores de materiais de apoio para o exame, *e.g.*, compilações de exames e respetiva correção pelo Gabinete de Avaliação Educacional (GAVE). Segundo a autora, existe um duplo controlo em relação às escolas: o controlo do ministério, não sendo “invulgar as escolas receberem informações relativas à definição e orientação quanto à forma como os professores devem ensinar e avaliar”, e o controlo social, feito a partir “da publicitação dos rankings” (*ib.*). O duplo controlo contribui para que se sinta a pressão para cumprir programas e treinar os alunos para os exames, “induzindo na avaliação uma intensificação de práticas mais centradas em aspectos sumativos, em detrimento das orientações didáticas e curriculares (...) que apontam para concepções mais abertas à complexidade dos processos de ensino e de aprendizagem.” (*ib.*).

Com igual foco, Marinho, Leite e Fernandes (2013) realizaram um estudo exploratório comparativo das práticas de avaliação das aprendizagens em duas escolas bastante díspares, em termos de resultados obtidos nos exames. Fundado na análise documental e na realização de entrevistas a docentes, constatou-se que o principal objetivo das práticas avaliativas é medir e classificar a aprendizagem dos alunos, sendo que ambas as escolas recorrem sobretudo aos testes escritos. Este padrão de “classificação e medida”, baseado na utilização sistemática e quase exclusiva dos testes como instrumentos de avaliação, é, nas palavras dos autores, sintomático de uma “patologia”

que designam por “testinite crónica” (Marinho, Leite & Fernandes, 2013, p. 327).

Na mesma linha, embora com uma perspetiva inversa, Martins (2015) propôs-se investigar a forma como a avaliação das aprendizagens realizada ao longo do ano letivo pode influenciar os resultados dos alunos na disciplina de Física e Química A, incluindo os dos exames nacionais. Optando pelo desenho de estudo de caso, o estudo centrou-se nos alunos de uma turma do 11.º ano de escolaridade, de uma escola do Baixo Alentejo. Foram recolhidas as perceções dos participantes (alunos da turma e respetiva docente), recorrendo-se a inquéritos por questionário e por entrevista, informação, posteriormente, cruzada com a obtida a partir de análise documental. Foram reveladas discrepâncias entre o que os alunos consideravam dever ser valorizado na sua avaliação e o que estava definido nos critérios de avaliação da escola. Em relação à avaliação sumativa, os alunos consideram-na pouco válida e fiável, já que aspetos como “o nervosismo e ansiedade associados aos momentos de realização de provas”, “as limitações em termos de tempo de estudo”, “as limitações em termos do próprio tempo disponibilizado para a resolução das provas”, “a falta de competências no domínio de outras áreas disciplinares, como Português e Matemática” ou “itens que envolvem mais do que uma etapa de resolução” (pp. 366-367) funcionam como limitadoras do desempenho nas provas. Pelo contrário, “uma preparação específica para cada prova”, “instrumentos de avaliação com uma menor abrangência de conteúdos”, instrumentos com itens cujo grau de semelhança com os exercícios trabalhados em aula”, e “itens relacionados com conteúdos já abordados em anos anteriores” (pp. 367-368) são considerados potenciadores de melhores resultados.

Relação dos exames com as estratégias curriculares

Debruçando-se sobre a influência dos exames nas estratégias curriculares, encontra-se o trabalho de Guimarães e Morgado (2016), no qual os autores divulgam um estudo comparativo do ES, em Portugal, com o ensino médio, no Brasil. Mobilizando uma metodologia qualitativa, com recurso à análise documental, intentou-se “analisar a relação entre currículo e avaliação, procurando compreender como os testes estandardizados têm conformado o currículo.” (p. 373). O *corpus* empírico foi constituído pelos principais documentos definidores das políticas curriculares e avaliativas dos dois sistemas de ensino. Para o caso português, é revisitada a revisão curricular dos ensinos Básico e Secundário, do XIX governo constitucional, através do Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, que constituiu, na opinião dos autores, mais uma reforma do que

uma revisão, tendo em conta a (re)organização estrutural que implicou e os valores e os efeitos gerados, tais como a introdução de exames no final dos 4.º, 6.º e 9.º anos de escolaridade, que, sob o pretexto de conferir rigor à educação vieram revalorizar o seu papel no percurso educativo dos alunos. Segundo os autores, as mudanças ocorridas levam a que os contextos de ensino se configurem como produtores de ‘identidades técnicas’, pois os professores são mais responsabilizados pelos resultados dos alunos do que pela gestão do processo da sua aprendizagem. A centralidade dos exames, que, na opinião dos autores, não foi beliscada, mesmo após o que consideram ser a “mudança do paradigma avaliativo em Portugal”, ocorrida a partir de 2016, legítima, segundo os próprios, o currículo e permite “controlar curricularmente os professores”, sendo “uma forma de burocratizar o fenómeno educativo e empobrecer o currículo” já que condicionam o que “deve ser ensinado/aprendido” (Guimarães & Morgado, 2016, p. 384). Para os autores, a influência das avaliações externas no processo educativo é ainda visível nas práticas de avaliação adotadas pelas escolas. Recorrendo às conclusões do relatório do Conselho Nacional de Educação (CNE) (2014) sobre o *Estado da Educação*, os autores constataam que nas escolas onde existem resultados médios de avaliação externa mais baixos, dá-se o aumento do diferencial entre estes e os resultados médios de classificação interna. Já em escolas cujos resultados médios de avaliação externa são mais elevados dá-se uma diminuição desse diferencial. Reportando ao referido relatório, os autores afirmam que essa tendência demonstra a influência que a avaliação produz ao nível do currículo, uma vez que “configura, por um lado, a existência de inflação de classificações perante alunos com desempenhos mais baixos, e, por outro, a eventual aplicação de níveis de exigência excessivos mediante grupos de alunos de desempenho mais elevado” (CNE, 2014, p. 212). Os autores referem, também, a existência de uma interação entre políticas de avaliação e políticas curriculares, dado os testes estandardizados que avaliam os alunos no final do ensino básico terem levado a estratégias de conformação dos currículos, o que, segundo referem, interfere na autonomia das escolas no domínio da construção dos seus projetos educativos, controlando diretamente os conteúdos curriculares e os processos de avaliação concretizados nas escolas.

2.2.2. Sobre a relação dos exames com a identidade profissional dos docentes

Investigando a conexão dos exames com o desenvolvimento da identidade

profissional docente, sinalizámos o artigo de Marques, Sousa, Costa e Pacheco, (2015) e a dissertação de mestrado de Santos (2019).

Marques *et al.* (2015) abordam a relação entre os exames e a identidade profissional dos professores, por via dos efeitos das provas externas nacionais de Matemática, do 2.º e 3.º CEB, no desenvolvimento profissional docente. Recorrendo ao inquérito por entrevista, o estudo permitiu verificar que “os professores de matemática revelam uma tendência de apropriação específica da linguagem de valorização da avaliação externa de aprendizagens ao nível das suas práticas curriculares e pedagógicas” (p. 58). Consideram, ainda, que são evidentes “as funções de controlo e de monitoração atribuídas à avaliação externa das aprendizagens” (p. 80), já que se trata de provas padronizadas que conduzem a que os conteúdos lecionados sejam semelhantes em todas as escolas. Não obstante, a investigação mostrou que a avaliação externa das aprendizagens “pode produzir efeitos no desenvolvimento pessoal e profissional dos professores, na medida em que favorece o questionamento dos docentes sobre as suas práticas, como consequência dos resultados obtidos pelos alunos” (*ib.*).

No mesmo sentido, mas com enfoque um pouco diferente, Santos (2019) deu especial atenção ao afastamento, induzido pelos exames, dos professores relativamente às suas “ideologias pedagógicas” (p. 64). Num estudo naturalista, procedeu à análise das “percepções dos professores sobre de que modo a condicionante avaliação externa interfere na identidade e no desempenho docente” (p. 39). Os resultados revelaram a existência da “padronização e uniformização das estratégias pedagógicas – mecanização na resolução de exercícios tipo exame – independentemente da área curricular do professor.” (p. 63), permitindo, ainda, constatar que os exames distanciam os professores daquilo que percecionam ser a sua identidade profissional.

2.2.3. Sobre a relação dos exames com os processos de autorregulação e melhoria das escolas

No grupo de trabalhos que relacionam os exames com os processos de autorregulação e melhoria das escolas e o ‘efeito escola’ nos resultados, considerámos oito trabalhos: as dissertações de mestrado de Fonseca (2010), de Gonçalves (2010), de Poinha (2012), Cunha (2013) e de Camejo (2016); o relatório de mestrado de Amaral (2013); e as teses de doutoramento de Pereira (2012) e de Gouveia (2017).

Fonseca (2010) focou-se na relação entre a posição das escolas nos *rankings* e as classificações que lhes foram atribuídos pela então designada Inspeção-Geral da Educação (IGE), no contexto da avaliação externas das escolas. Foram analisados os relatórios de avaliação produzidos pela IGE, cotejando as notações neles atribuídas a cada um dos cinco domínios em avaliação (*Resultados, Prestação do Serviço Educativo, Organização e Gestão Escolares, Liderança, Capacidade de autorregulação e melhoria*), com a posição das escolas nos *rankings*. Concluiu-se que existe um efeito de “contágio positivo” (p. 100) entre as classificações atribuídas pela Inspeção no domínio da *capacidade de autorregulação e melhoria* e os resultados dos alunos das escolas mais bem posicionadas nos *rankings*.

Também Camejo (2016) usou os *rankings* para compreender eventuais relações entre a posição das escolas na lista ordenada dos exames do 3.º CEB e a qualidade do seu serviço educativo. O estudo decorreu em dois AE com posições diferenciadas nos *rankings*, tendo-se utilizado uma metodologia mista, qualitativa (entrevistas e análise documental) e quantitativa (questionários). Os resultados permitiram concluir que a posição bastante diferenciada entre os AE analisados (249.º e 848.º, respetivamente) não encontra relação com a prestação do serviço educativo, pois “para além de a classificação ser a mesma nos relatórios de avaliação externa, as diferenças identificadas através dos questionários e das entrevistas são pontuais e pouco relevantes.” (p. 104). Esta conclusão contraria, de algum modo, a existência de um ‘efeito estabelecimento’ nos resultados dos exames.

Conclusão semelhante é retirada por Cunha (2013), ao investigar a forma como os *rankings* interferem na gestão do quotidiano das escolas e, também, os fatores promotores do sucesso nos exames. Numa amostra constituída por escolas do Grande Porto, e utilizando como técnica o inquérito por questionário, a autora recolheu dados sobre os alunos submetidos aos exames nacionais dos 9.º e 12.º anos. Os dados permitiram estabelecer relações e correlações entre as variáveis em estudo, para concluir que as características do próprio aluno influem mais no desempenho em exame do que o estabelecimento de ensino.

Gonçalves (2010) também não encontra relação entre os resultados dos exames, plasmados nos *rankings* e as formas de organização escolar. Num estudo, predominantemente qualitativo, suportado num questionário aplicado a 237 docentes, de

15 escolas, abrangendo oito das disciplinas do ES, cujos resultados são considerados nos *rankings*, foram analisadas as opiniões de professores e membros dos órgãos de direção e gestão sobre questões como: a função do ES; a existência de exames nacionais; as estratégias e condições necessárias para a obtenção de bons resultados nos mesmos; os efeitos dos *rankings* na prática avaliativa dos professores; e as medidas adotadas pelas escolas na sequência da referida seriação. Não encontrando evidências de melhoria nas escolas com resultados mais fracos, o autor infere que o impacto dos *rankings* nas práticas de avaliação, a existir, ocorre sobretudo no plano informal, não contribuindo significativamente para a resolução dos problemas de fundo das escolas com mais fracos resultados.

Numa problematização mais específica, Poinha (2012) focou-se na perceção dos professores sobre as funções e efeitos dos exames e no modo como a reflexão sobre os respetivos resultados fomenta dinâmicas organizacionais e pedagógicas nas escolas e contribui para a melhoria das práticas de ensino. Num estudo de natureza qualitativa e descritiva, centrado numa escola da região de Lisboa e tendo como foco os exames do 9.º ano de Língua Portuguesa, a autora recorreu a entrevistas semiestruturadas, individuais e de grupo, realizadas a professores do grupo disciplinar de Língua Portuguesa do 3.º CEB, complementadas com a recolha e análise de dados documentais, indispensáveis à caracterização da escola e do grupo disciplinar envolvido. À semelhança do que ocorre noutros trabalhos referidos nesta resenha, também neste estudo se concluiu que “a avaliação externa, baseada em provas estandardizadas, dificilmente constitui um fator positivo na melhoria das aprendizagens” uma vez que os professores “pareceram privilegiar o desempenho final dos alunos e não o processo de construção de aprendizagens consistentes” (p. 3). De forma concomitante, ao nível da organização e do funcionamento pedagógico da escola, “não se identificaram mudanças significativas, relativamente à melhoria do trabalho colaborativo entre professores” (*ib.*).

A bondade dos exames enquanto “modelo de avaliação externa” indutor de qualidade na atividade das escolas constitui a linha de reflexão utilizada por Amaral (2013). A autora parte da sua experiência enquanto professora classificadora de exames, identificando os problemas de validade e fiabilidade dos respetivos resultados, para analisar os argumentos pró e contra os exames e colocar duas perguntas: “São os exames um bom instrumento de avaliação externa?” e “A existência de exames nacionais poderá contribuir para melhorar a qualidade do ensino?” (p. 2). A resposta encontrada sustenta

que “mais importante que a avaliação sumativa externa é a existência de condições favoráveis nas escolas para as práticas de ensino e aprendizagem (avaliação interna), o que pode contribuir para melhorar os níveis de desempenho dos alunos” (p. 76). Concluindo, a autora releva como inconvenientes dos exames o excessivo centramento das práticas docentes no desempenho dos alunos no exame e a desvalorização da função formativa da avaliação, destacando, contudo, “a importância dos exames, nomeadamente para a seleção de candidatos ao ensino superior e para refletir sobre os resultados obtidos” (p. 77).

Incidindo especificamente sobre fatores determinantes dos resultados dos alunos nos exames, Pereira (2012) definiu como problemática da sua tese de doutoramento a identificação dos fatores determinantes dos resultados dos alunos em exame e a relevância da ação das escolas, enquanto organizações, para o sucesso dos seus alunos. A autora tomou como objeto empírico as escolas que participaram no programa de Avaliação Externa das Escolas (AVES), mobilizando como dados as próprias baterias de testes que constituem o acervo do programa. Em complemento, recorreu a dados provenientes de um questionário, caracterizadores do estatuto socioeconómico e cultural dos alunos e da sua frequência escolar, bem como informações relativas às classificações obtidas pelos alunos nos exames nacionais de Português e de Matemática, no ano letivo de 2008/2009. Dos resultados obtidos, a autora infere que a variável ‘histórico’, ao nível do aluno, constitui o fator que mais determina os resultados escolares, tanto na disciplina de Português como na de Matemática e nos dois ciclos de ensino considerados (3.º ciclo e Secundário). Não obstante, o ‘efeito escola’ revelou uma significativa importância “em todas as análises efetuadas, exceto na disciplina de Matemática, no 12.º ano (...)” facto que “parece ser justificado, pelo menos parcialmente, pela elevada frequência de explicações dos alunos, neste ano de escolaridade.” (Resumo).

Na mesma linha, Gouveia (2017) pretendeu compreender, na sua tese de doutoramento, como são ‘fabricados’ os resultados escolares, conhecendo e analisando “as estratégias formativas desenvolvidas por alunos e famílias (o lado da procura)” para enfrentarem “a pressão dos resultados escolares”, e identificar “as estratégias adotadas pelas escolas e pelos centros de explicações (o lado da oferta de recursos educativos)” (p.11). A investigação, orientada pela pergunta de partida – “De que forma a procura (alunos e suas famílias) e a oferta (escolas e centros de explicações) se organizam e atuam, hoje em Portugal, face à pressão dos resultados escolares?” – adota o design de “estudo

de casos múltiplos” (p. 13), recolhendo dados através de inquéritos por entrevista e por questionário. O objeto empírico do estudo compreendeu quatro escolas, duas situadas no topo e duas na base do *ranking* das escolas de 2013, sendo cada um dos pares referidos constituído por uma escola pública e outra privada. As conclusões revelam que, nas escolas com melhor posicionamento nos *rankings*, independentemente do tipo de ensino (público ou privado), o centro de explicações é, a seguir à casa, o local mais escolhido pelos alunos para se prepararem, enquanto nas escolas com pior posicionamento os locais de estudo são repartidos entre a casa e a biblioteca da escola, facto que evidencia uma diferença de acesso a recursos que é determinada menos pelo tipo de ensino e mais pelas condições socioeconómicas dos alunos e pelo investimento das próprias famílias. Outra conclusão que decorre deste estudo é a existência de uma correlação positiva entre o investimento no apoio aos alunos, centrado nos resultados escolares, e a posição ocupada pelas escolas no *ranking*.

2.2.4. Sobre a análise dos resultados dos exames

Recaindo na análise crítica dos resultados dos exames, deparámo-nos com os artigos de Lopes e Precioso (2015) e de Ferraz, Neves e Nata (2019).

Lopes e Precioso (2015) realizaram um estudo com o objetivo de caraterizar o (in)sucesso dos alunos nos exames de Biologia e Geologia, no ano de 2010/11 e descrever a evolução desses resultados entre 2010 e 2013. A metodologia consistiu na recolha e posterior análise estatística dos resultados dos exames nacionais, com base nos dados disponibilizados pelo Júri Nacional de Exames (JNE) e pelo GAVE. O estudo revelou que a realidade verificada no ano inicial do estudo (uma taxa de reprovação de 38%) se agravou significativamente nos dois anos seguintes, atingindo os 65% de insucesso no último dos anos em apreço. Para os autores, este facto poderá estar relacionado com “o tipo de exame e com os critérios adotados e não com a (im)preparação dos alunos e professores” (p. 351), já que não seria crível que os mesmos tivessem “perdido qualidades apreciáveis relativamente aos seus pares que fizeram exame em anos anteriores a 2011” (*ib.*). Os autores sustentam, ainda, esta convicção nos resultados favoráveis obtidos no PISA e, sobretudo, no TIMSS, em momentos anterior e contemporâneo ao dos exames em apreço.

Com propósitos de avaliar o ‘Programa Territórios Educativos de Intervenção

Prioritária' (TEIP), Ferraz e colegas. (2019) reportam as conclusões de um estudo sobre a evolução dos resultados dos alunos das escolas integrantes do Programa nos exames nacionais, por comparação com os alcançados pelos alunos das escolas 'não TEIP'. Os resultados mostram que as médias dos exames de cada grupo de escolas que integrou cada fase TEIP não convergiu com as das escolas não-TEIP, tendo mesmo divergido em dois dos grupos. Esta realidade oferece duas hipóteses explicativas, correspondentes a dois cenários sugeridos pelos autores: no primeiro, a composição das escolas TEIP, em termos de características dos alunos que as frequentavam, não teria mudado significativamente, facto que conduziria à conclusão de que o programa TEIP contrariava os seus próprios propósitos; no segundo cenário, assume-se que a composição das escolas se alterou em consequência da respetiva integração no programa TEIP, fruto de um efeito de estigmatização sobre as mesmas, facto que absolveria o Programa da responsabilidade pela estagnação ou mesmo retrocesso dos resultados. Contudo, segundo os autores, o facto de o decréscimo dos resultados se apresentar consistente e estável afigura-se coerente com um comportamento generalizado e não como consequência do desempenho de alguma *coorte* de alunos particularmente malsucedidos. Tal constatação pareceu mais conforme e coerente com a hipótese do estigma que justifica o afastamento dessas escolas por parte dos alunos com maior potencial performativo. Esta hipótese foi ainda sustentada por outro resultado do estudo revelador da significativa diminuição do número de alunos das escolas TEIP que realizaram exames no período em análise. Para os autores, tal facto não se apresenta coerente com as estatísticas de frequência das escolas das várias fases do programa que, pelo contrário, registaram um acréscimo de alunos, nesse mesmo período. Assim sendo, para além da já referida mudança na composição das escolas TEIP, é dado como comprovado o redireccionamento dos alunos das escolas TEIP para percursos vocacionais não sujeitos aos exames.

2.2.5. Sobre a pertinência dos exames e influência dos mesmos nas conceções de escola e nas estratégias de resposta em contexto familiar

Com o enfoque na pertinência e na receção e estratégias de resposta aos exames no contexto familiar, identificámos três artigos da autoria de uma mesma equipa de docentes/investigadoras: Melo, Diogo e Ferreira, (2016), Diogo, Melo e Ferreira (2018) e Ferreira, Diogo e Melo (2018).

Melo *et al.* (2016) analisam os discursos de diferentes atores na blogosfera,

procurando “compreender as concepções de escola e de criança” aí veiculadas a propósito dos exames do 4.º ano, e “desvendar as dinâmicas familiares que tenderão a ser realizadas em consequência daquela medida.” (p. 143). As autoras recorreram aos motores de busca mais representativos na internet para a constituição de um *corpus* de blogues do qual resultou uma amostra estabilizada de 111 *posts* publicados em 37 dessas publicações na *web*, no período 2012-2014. Tais mensagens foram submetidas a uma análise de conteúdo, quantitativa e qualitativa, tendo por base as seguintes questões: “Quais os posicionamentos dos *bloggers* relativamente à existência destes exames?”; “Que concepções de escola, crianças e educação familiar revelaram na argumentação?”, “Que tipo de efeitos nas práticas educativas é possível vislumbrar-se nestes registos discursivos?” (p. 144). Os resultados refletem diferentes posicionamentos face aos exames do 4.º ano de escolaridade – os professores manifestaram-se maioritariamente contra os exames, e os pais, especialmente as mães, mostraram-se, em geral, favoráveis – o que, para as autoras, reflete “diferentes concepções acerca das crianças (...) nas quais se combinam diversamente os ofícios de criança-criança e criança-aluno” (*ib.*). Os resultados revelaram, também, a interferência dos exames nas dinâmicas familiares, particularmente nas classes médias urbanas e escolarizadas, traduzida numa “maternalização” do fenómeno: “as mulheres parecem ter naturalizado a existência dos exames e incorporando como seu o dever de garantirem o sucesso escolar e bem-estar emocional dos filhos”, o que se traduz numa “intensificação da pedagogização e curricularização do quotidiano familiar” (p. 159). Os períodos de preparação para os exames afetam fortemente a vivência familiar, “sendo vividos por todos com uma elevada carga emocional” (*ib.*), refletindo a importância e o poder organizador que esses instrumentos de avaliação externa adquiriram nas escolas, em particular, e, em geral, na sociedade.

Com base na mesma pesquisa, Diogo e colegas (2018) procuram “aprofundar a análise das perspetivas dos pais de classe média urbana sobre o trabalho escolar e os tipos de acompanhamento que realizam a esse mesmo trabalho escolar” (p. 755). Segundo as autoras, os discursos na blogosfera revelam que os pais não se limitaram a posicionar-se relativamente aos exames, mas também a explicar como os gerem quotidianamente. O seu argumentário centra-se em dois grandes temas: “modelo de escola e trabalho escolar” e “acompanhamento do trabalho escolar em função do tipo de criança e aluno que querem promover” (p. 756). Analisando estas duas categorias temáticas e cruzando-as com as

concepções de criança e aluno, as autoras construíram uma “tipologia exploratória que visa sistematizar a heterogeneidade de lógicas de fabricação de bons alunos que estará subjacente às dinâmicas das classes médias.” (*ib.*). Para as autoras, a ansiedade dos pais relativamente ao futuro dos seus educandos traduz-se na intensidade que colocam no acompanhamento da escolaridade dos mesmos, conduzindo a um fenómeno de “parentocracia, que assume no caso dos exames do 4.º ano de escolaridade contornos relativamente precoces” (p. 771). Tal fenómeno não é verificável nos mesmos moldes por todas as famílias. Centrando-se na análise do discurso dos pais da fração mais qualificada das classes médias urbanas, detentoras de elevado capital cultural, foram identificadas três concepções que podem ser tipificadas em outras tantas éticas de trabalho escolar: “uma ética do trabalho escolar restrita, uma ética do trabalho escolar adaptada e uma ética de um outro modelo de trabalho escolar.” (p. 772). Consequentemente, os efeitos dos exames nas crianças são assumidos de forma distinta pelos pais, sendo que, os que se enquadram na ‘ética de trabalho escolar restrita’ têm um discurso valorizador dos exames, considerando que estes contribuem para preparar as crianças para a competição que enfrentarão no futuro. Pelo contrário, os pais que se posicionam numa ‘ética do trabalho escolar adaptada’ são críticos dos exames, considerando que os mesmos exercem uma inadmissível pressão sobre as crianças. Por sua vez, os pais que se situam numa ‘ética de um outro modelo de trabalho escolar’, criticam igualmente os exames opondo-lhes uma concepção de escola menos performativa. Tais posicionamentos cruzam-se com modelos distintos de acompanhamento parental do trabalho escolar, que vão do “trabalho académico diretivo para uma criança-aluno disciplinada” até à “‘navegação à vista’ para uma criança-aluno autónoma – baseados em concepções distintas de crianças e alunos” (p.772).

Num outro trabalho, Ferreira, Diogo e Melo (2018) analisam peças televisivas sobre a reintrodução dos exames no 4.º ano (2012-2015), procurando captar a opinião das crianças, pais e professores, constituindo, para o efeito, um *corpus* de 34 peças noticiosas. Este trabalho confirmou algumas conclusões do estudo anterior, designadamente, o posicionamento adverso dos professores fundado na “valorização da avaliação contínua” e na crítica à desadequação dos exames à faixa etária dos alunos, adversidade a que não é também alheia a “pressão para a performatividade” (p. 302), decorrente da perceção social de que os desempenhos das crianças nos exames poderão espelhar a qualidade do seu trabalho. Já a posição dos pais/mães é diversa, refletindo as distribuições geográficas

e socioeconómicas das famílias e traduzindo envolvimento diferenciados na preparação para os exames e em posicionamentos que oscilam entre conformismo e a concordância face à “ideologia da performatividade” (*ib.*). Em relação aos alunos, constata-se que a “performatividade” pode traduzir-se tanto na “construção de uma imagem de si como alunos profissionais, i.e., competentes e eficazes” como em manifestações de insegurança e descrença nas suas capacidades, em que ‘o medo de errar’ ou ‘não passar’ surge como uma provação na qual serão as grandes responsáveis. (p. 303). As autoras concluem que “os exames contaminam totalmente a vida escolar e familiar” implicando um intenso “trabalho cognitivo e emocional” que visa “a fabricação de alunos capazes de lidar eficazmente com a performatividade em idades cada vez mais precoces” (p. 280).

2.2.6. Sobre a estrutura e conteúdo das provas de exame e as técnicas de testagem

Contemplando a análise crítica do conteúdo e da estrutura das provas de exame e das técnicas de testagem, coligimos seis trabalhos: três artigos (Silva e Costa, 2016; Silva, 2017; Rodrigues, 2019), duas dissertações de Mestrado (Filipe, 2011 e Lima, 2014) e um relatório de Mestrado (Cunha, 2017).

Preocupado com a correspondência entre o conteúdo das provas e o currículo prescrito, Filipe (2011) analisou as questões incluídas nas provas dos exames nacionais de Matemática do 9.º ano de escolaridade (2005-2010), tendo por base a taxonomia SOLO⁵, concluindo que, na sua generalidade, as provas se encontravam conformes às orientações curriculares e às informações-exame disponibilizadas pelo GAVE, contemplando itens de diferentes tipologias, sobre os diversos conteúdos e avaliando as várias competências.

Focando-se no conteúdo e na estrutura das provas do exame nacional de Português do 12.º ano (2013-2016), Silva e Costa (2016) analisaram a secção das provas dedicada à leitura literária, procurando saber quais os “conhecimentos, competências e capacidades do domínio da leitura de Literatura/textos literários se avaliam no exame nacional de Português do 12.º ano” (p. 299). O *corpus* documental compreendeu as provas escritas dos anos seleccionados. Os resultados revelaram que a avaliação da competência leitora literária assume, na prova, uma relevância que as restantes componentes (escrita,

⁵ SOLO - Structure of Observing Learning Outcome: teoria desenvolvida por John B. Biggs and Kevin F. Collis, desenvolvida com base na tese de Piaget segundo a qual os sujeitos aprendem distintos conteúdos em estágios de complexidade ascendente.

capacidade de ler outros textos não literários e funcionamento da Língua) só em conjunto conseguem igualar. Decorrente deste facto, e assumindo como demonstrado o impacto dos exames sobre as práticas de ensino e avaliação dos professores, os autores inferem que “na disciplina de Português, se ensina sobretudo a ler textos literários e que, na avaliação interna, se avalia essencialmente a proficiência dos alunos em leitura literária.” (p. 329). Outra das conclusões é a desvalorização “do papel dinâmico, ativo do leitor” a quem não é solicitada “a explicitação de comentários pessoais, de juízos críticos ou de apreciações” (p. 330) sobre os autores e obras, sinalizando dessa forma que o ‘bom leitor’ é aquele que apenas “constrói sentidos de um texto que se encontra presente no exame” (*ib.*).

Também Cunha (2017) se debruça sobre as estruturas internas das provas de exame, no caso da disciplina de Geografia A, aplicadas entre 2006 e 2017, caracterizando e avaliando a amplitude de conteúdos curriculares e competências geográficas mobilizadas e verificando o rigor nos critérios de correção. A autora questiona a veracidade da avaliação, considerando que a mesma se encontra condicionada pelos resultados inflacionados das CIF, particularmente no ensino privado, cujo peso nos resultados é significativo. Interroga-se, também, sobre a capacidade de o exame induzir retificações na aprendizagem, através da putativa reflexão que proporciona, já que a utilização pelos alunos dos resultados obtidos para reflexão e melhoria é praticamente inexistente. Referindo-se à estrutura interna do exame de Geografia A, a autora considera que “privilegia uma avaliação dicotómica” (p. 121), dado contemplar “24 itens de seleção perante 6 de construção” (*ib.*) facto que, em sua opinião, “não promove a análise reflexiva perante o aprendido e o avaliado, do ponto de vista da melhoria de competências mas sim de conhecimentos” (*ib.*). Relativamente à regulação das práticas docentes, proporcionada pelo exame, conclui que os ajustes nas metodologias pedagógico-didáticas dos professores se revelam tão só “na reiteração dos pontos críticos das aprendizagens geográficas, delegando, assim, para segundo plano a dimensão formativa da avaliação externa.” (*ib.*).

Na sequência da publicação, em 2016, do novo ‘Modelo Integrado de Avaliação Externa das Aprendizagens’ (que veio conferir mais relevância à avaliação de tipo formativo, remetendo a avaliação sumativa para o final do EB), Silva (2017) dispensa atenção ao conteúdo das provas de avaliação externa de Português, do EB. Com base num estudo de caso, recorre à análise documental de uma amostra de provas de aferição e de

provas finais do 3.º CEB, realizadas em 2016 e 2017, considerada representativa do universo das provas externas de Português realizadas no EB. Comparativamente às provas realizadas antes de 2016, que diz evidenciarem uma “conceção sobre o ensino e a avaliação da língua materna centrada nos domínios da *Leitura, Gramática e Escrita*” (p. 38), as provas analisadas apresentam, na opinião do autor, uma alteração de estrutura decorrente da inclusão de um grupo de questões de compreensão oral, suportadas na audição de documentários televisivos, de programas radiofónicos ou peças jornalísticas. Simultaneamente, nos conteúdos gramaticais avaliados, predominam itens relacionados com a sintaxe, o que, em sua opinião, traduz uma aproximação ao estudo da organização das frases e do sentido do discurso em parte explicável pela ocorrência de questões de semântica. Dessa forma, o autor conclui que estas provas se afastam da “visão conservadora da gramática como tratado de morfologia que gira apenas em torno das classes de palavras” (p. 39), embora continue a prevalecer as operações de ‘reconhecimento’ (75%), relativamente às de ‘produção’ (25%) e de ‘explicitação’ (0%), o que indica ainda a subsistência de “uma conceção de avaliação centrada na memorização dos conteúdos ensinados (p. 40).

Mais focado nas técnicas de testagem, Rodrigues (2019) apresenta um estudo cujo objetivo foi apurar o conhecimento gramatical avaliado através dos exames do ES. O *corpus* foi constituído por 66 itens originários de 24 provas de exame de Português, realizadas entre 2010 e 2017. Através de uma abordagem interpretativa, “baseada no tipo e na frequência das operações metalinguísticas requeridas em cada uma das tarefas solicitadas aos alunos” (p. 44), a autora procurou aferir, em maior profundidade, o conhecimento sintático que se espera adquirido pelos mesmos, concluindo que esse conhecimento “não incide exclusivamente sobre o conhecimento explícito de aprendizagens gramaticais baseadas em casos prototípicos, mas também sobre a consciência linguística desenvolvida com a familiarização com casos específicos.” (p. 58). Desta constatação, a autora infere que, sem a clarificação desses níveis de conhecimento sintático (conhecimento explícito e consciência linguística), “não se conseguirão evitar situações extremas de distanciamento entre práticas pedagógico-didáticas e avaliação externa (p. 59).

Abordando igualmente o conteúdo das provas, mas privilegiando a validade e fiabilidade das mesmas, Lima (2014) mobilizou a sua experiência enquanto colaboradora da equipa de acompanhamento da classificação dos exames nacionais de Biologia e

Geologia para apresentar uma visão histórica sobre os mesmos, descrevendo os procedimentos de supervisão da classificação das provas, bem como o processo de criação da Bolsa de Professores Classificadores (BPC) e a respetiva formação. A autora justifica a evolução positiva do exame de Biologia e Geologia com os contributos da reflexão dos docentes, dos professores classificadores e supervisores da classificação, veiculados através dos relatórios das formações, dos questionários respondidos ao nível da escola sobre os testes intermédios e das análises individuais ou em grupos de professores, levadas ao conhecimento das equipas do GAVE responsáveis pela conceção da prova. Reconhecendo um maior alinhamento entre os produtores dos exames, os que os classificam e os que preparam e se preparam para a respetiva resolução, a autora conclui que, à data, “o processo é muito transparente e a uniformização dos esclarecimentos num DOC oficial e público beneficiou todos, os professores classificadores (...) os professores que lecionam a disciplina (...) e não menos importante os alunos e encarregados de educação”. (p. 77).

2.2.7. Sobre os normativos da avaliação externa das aprendizagens

Ferreira (2015) analisa as mudanças nas orientações legais para a avaliação das aprendizagens no EB implementadas a partir de 2012, que designa por ‘ideologia neoliberal mitigada’, traduzidas no alargamento dos exames nacionais de Português e de Matemática aos três ciclos desse nível de ensino, e na tendência de valorização dos resultados em detrimento dos processos de aprendizagem. O autor confronta as conceções avaliativas veiculadas no Despacho-Normativo n.º 98-A/1992, de 19 de junho, e no Despacho-Normativo n.º 24-A/2012, de 6 de dezembro. Dessa confrontação, o autor conclui que a conceção avaliativa subjacente à segunda norma concorria mais para a “aquisição de aprendizagens de conteúdos e de capacidades cognitivas nucleares (...) do que para a criação de um pensamento complexo que é fundamental para a vida com qualidade numa sociedade em constante mudança”. (p. 161). A propósito, lembra também a supressão de disciplinas e áreas curriculares não disciplinares de frequência obrigatória, como a Área Projeto, a Formação Cívica e o Estudo Acompanhado, em benefício do aumento da carga horária nas disciplinas nucleares – Português, Matemática e Ciências – para concluir que tais medidas se enquadraram no que considera ser uma “perspetiva neoconservadora, com a qual o currículo é diminuído às disciplinas curriculares” (p. 165) e foram potenciadas pela decisão de realização de exames das disciplinas de Português e de Matemática em todos os ciclos do EB.

Síntese conclusiva do Capítulo 2

Os trabalhos analisados neste capítulo problematizam os exames sob perspetivas diversas, constituindo-se como uma amostra representativa dos debates que têm vindo a ser mantidos no meio académico e, em geral, no espaço público, acerca dos exames. Na generalidade, resulta evidente a dimensão organizadora desses instrumentos, a diversos níveis, no campo educativo.

Como vimos, diferentes estudos demonstram a influência dos exames na ação educativa, assegurando a uniformidade dos conteúdos lecionados e o foco num conjunto de conteúdos, induzidos por metas curriculares, centralmente definidas, e focadas em capacidades cognitivas nucleares. Nesse contexto, é visível a inter-relação entre as políticas avaliativas e as políticas curriculares, sobretudo no modo como os testes estandardizados têm estruturado estratégias de conformação dos currículos, a despeito dos projetos educativos das escolas e das opções pedagógicas dos professores, num exercício de controlo remoto sobre o currículo praticado e os processos de avaliação localmente realizados.

Outros trabalhos evidenciam a padronização das estratégias didático-pedagógicas, no sentido de as alinhar com as consideradas mais eficazes no desempenho em exame, designadamente a abordagem recorrente dos conteúdos e a mecanização na resolução de exercícios-tipo. Cumprir os programas e treinar os alunos para os exames parece ser a principal preocupação dos docentes que lecionam disciplinas a eles sujeitas. Para além de controlar os enfoques curriculares e as opções metodológicas dos professores, os exames induzem o estreitamento curricular através da supressão de disciplinas e áreas curriculares não disciplinares (*e.g.*, Área Projeto e Formação Cívica), em benefício do aumento da carga horária nas disciplinas de Português e a Matemática.

Ao nível das práticas avaliativas, verifica-se o recorrente recurso a estratégias direcionadas para a preparação dos alunos para os exames, privilegiando-se tarefas avaliativas sumativas, e alterando-se a estrutura, conteúdo e critérios de classificação dos testes de avaliação interna. Em alguns trabalhos refere-se que o peso relativo dos instrumentos de avaliação sumativa nos processos de avaliação e classificação internos foi significativamente aumentado, em detrimento de outros instrumentos e componentes (*e.g.*, valores, atitudes e competências).

Em todo este processo, as escolas e os professores sentem um duplo controlo em relação ao seu trabalho: por um lado, o controlo da tutela, exercido através do aporte dos resultados dos exames para a avaliação externa das escolas e, em certa medida, também para a avaliação dos professores; por outro lado, o controlo social, efetuado a partir da mediatização dos *rankings*. Nesse contexto, considera-se que os exames enviesam a própria profissionalidade docente, afastando os professores dos seus propósitos pedagógicos e burocratizando o fenómeno educativo, condicionando o espaço da autonomia no exercício da sua função.

Não obstante, algumas pesquisas concluíram pela diminuta influência dos exames no processo de ensino/aprendizagem, sustentando que, apesar da pressão que exercem, a inexistência dos mesmos não alteraria significativamente as práticas dos professores, cogitando mesmo que o desenvolvimento do currículo estará mais relacionado com as concepções e os estilos dos professores do que com os efeitos de *washback* decorrentes dos exames. Outros estudos apontam para uma influência nula ou desprezível dos exames e dos *rankings* nas práticas avaliativas dos alunos, sustentando que o impacto, a existir, ocorrerá de forma informal, não sendo relevante na vida das escolas nem no trabalho dos professores. Outros, ainda, concluem que, apesar de os testes externos standardizados, com relevo para os exames nacionais, tenderem a condicionar o fenómeno educativo, tal facto não tem obstado à clara diminuição das taxas de retenção e desistência a que se assiste desde o início da década iniciada em 2010.

A dimensão organizadora dos exames manifesta-se, também, para além dos muros da escola, contaminando a vida familiar, sobretudo na época das provas. As famílias são sujeitas a uma pressão inusitada que advém da ansiedade dos educandos e das expectativas dos pais relativamente ao seu futuro, mas também da percepção social, que tende a relacionar o desempenho escolar dos filhos com o desempenho do ofício parental. O maior ou menor sucesso escolar dos alunos está socialmente associado a uma maior ou menor competência dos encarregados de educação na organização da vida familiar e no acompanhamento e capacidade disciplinadora relativamente aos seus educandos.

Os estudos não excluem o problema da própria pertinência dos exames. Embora exista clivagem de opiniões, entre os professores muitas são as vozes dos que os questionam, quer quanto à veracidade dos seus resultados, quer quanto à sua utilidade em termos formativos, dada a fraca utilização dos mesmos para efeitos de reflexão e

melhoria. Entre os pais, a tendência parece ser a inversa, já que tendem a ver os exames como uma certificação da qualidade do ensino ministrado aos seus educandos, sinalizando os conhecimentos e competências adquiridas pelos mesmos e o seu grau de preparação para o percurso subsequente.

A pluralidade de perspectivas e abordagens que, na sua generalidade, testemunham o poder organizador e o alcance regulador dos exames, não esgota, contudo, a sua dimensão como problema. Permanece sem resposta um conjunto de questões em torno da centralidade que os mesmos granjearam no campo educativo e do seu papel enquanto IAP, no contexto das políticas de educação. Tais são as questões às quais a presente investigação procura dar resposta, interrogando a realidade à luz do quadro teórico que a sustenta e no âmbito das duas dimensões que constituem a base da sua problemática: a regulação e a instrumentação da ação pública.

CAPÍTULO 3 – ESTRATÉGIA DE INVESTIGAÇÃO: PROBLEMATIZAÇÃO E CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

3.1. A avaliação e os exames no governo da educação

3.1.1. A avaliação no novo papel regulador do Estado

A centralidade que a avaliação vem assumindo, no campo educativo, nas últimas décadas, teve como pano de fundo a redefinição do papel do Estado anteriormente aludida que, particularmente desde os anos 80 do século passado, se fez sentir à escala internacional, como consequência da falência da burocracia estatal, tornada incapaz de lidar eficazmente com a crescente complexificação das sociedades e da própria “desnacionalização” (Afonso A. J., 2001) a que os Estados têm vindo a ser sujeitos, perante a emergência de novas instâncias de regulação supra e transnacionais.

Na nova filosofia de gestão do setor público, o papel regulador do Estado exerce-se através da responsabilização e prestação de contas. Como vimos no capítulo 1, ao contrário dos dispositivos tradicionais centrados na orientação dos processos, por via de regras, as novas formas de regulação do Estado lançam mão dos novos paradigmas do gerencialismo empresarial, cuja foco reside nos resultados e na medição do desempenho. Para Almerindo Janela Afonso (2001), o que tem caracterizado aquilo que designa por ‘políticas neoliberais’, dominantes nas últimas décadas no plano internacional, “tem sido a promoção de mecanismos de mercado no interior do espaço estrutural do estado, liberalizando e promovendo pressões competitivas entre os serviços” (p. 37), o que implica o recurso a processos de medição e comparação.

A utilização do termo ‘regulação’ possui, amiúde, uma apropriação tergiversada, cujo objetivo é o de “reforçar a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma ‘nova administração pública’ que substitui um controlo directo e *a priori* sobre os processos, por um controlo remoto e *a posteriori*, baseado nos resultados” (Barroso, 2005, p. 732), num processo de reconfiguração do tradicional modo burocrático de controlo do Estado que traduz o despontar de um “Estado avaliador” (Broadfoot, 2000).

A adoção de políticas mais preocupadas com produtos, do que com processos, está na base deste novo modo de intervenção das administrações públicas. Como também refere Almerindo Janela Afonso,

“a preocupação com os *produtos*, mais do que com os *processos* é uma das tónicas da avaliação no contexto do *Estado-avaliador*. Todavia, (...) a avaliação acabou também por ser utilizada como meio de racionalização e como instrumento para a diminuição dos compromissos e da responsabilidade do Estado. Ela serviu, assim, quer como instrumento de *desregulação*, quer como instrumento de *re-regulação social*”.

(Afonso A. J., 2002, pp. 118-119)

Para o autor, o Estado importou, assim, um “*ethos competitivo*” para o domínio público, no qual “a avaliação aparece como um pré-requisito para que seja possível a implementação de mecanismos de controlo e de responsabilização que, por sua vez, impõem a prévia definição de objectivos e indicadores que meçam as performances dos sistemas educativos” (Afonso A. J., 2002, p. 118). Segundo Natércio Afonso, este aporte gerencialista transposto para as políticas educativas está relacionado com “a promoção da autonomia e da diferenciação, consideradas como fundamento da criatividade, da inovação e da capacidade de iniciativa própria de atitudes «empreendedoras»” (Afonso N. , 2000, pp. 203-204). Para este autor, ao reforço da autonomia foi associado o reforço da avaliação das escolas levado à prática por dois instrumentos: a avaliação externa dos estabelecimentos e a avaliação externa das aprendizagens dos alunos. Por essa via, o Estado procurou melhorar o exercício das suas funções de regulação na provisão do serviço de educação, reduzindo, simultaneamente, a sua intervenção direta, para a tornar mais eficaz, e potenciando o aumento da pressão social sobre as escolas (Afonso N. , 2000). À semelhança do que ocorreu noutros setores, essa intervenção do Estado na educação tem evoluído de um modo essencialmente burocrático, processual e normativo para uma regulação eminentemente avaliativa fundada nos resultados.

Nos dois modelos de governança em que se declina o modo pós-burocrático de regulação – *Estado avaliador* e *quase mercado* – a avaliação, nomeadamente a relativa às aprendizagens dos alunos, expressa em resultados, emerge de forma proeminente. Com efeito, se no ‘quase-mercado’ a regulação advém da concorrência das escolas (públicas e privadas) pela preferência parental, alimentada pela informação disponibilizada pelo Estado, sobre o desempenho das diferentes escolas; no caso do ‘Estado avaliador’, a regulação é fundada na avaliação de processos e resultados, e na respetiva comparação com metas pré definidas, sendo acompanhada, em maior ou menor grau, por incentivos ou sanções (Maroy, 2005; 2008; 2009).

Encontramo-nos, assim, perante o que Maroy e Voisin (2013) apelidam de “políticas de regulação pelos resultados” (p. 883), que “envolvem modos de regulação

institucionais em que a avaliação dos *outputs* dos sistemas organizacionais, referentes a objetivos e normas predeterminados, ocupa um lugar central” (*ib.*). Estes autores identificam diversos aspetos comuns às políticas de regulação pelos resultados, desde logo, por se tratar de um novo paradigma, em que a escola é concebida como um ‘sistema de produção’ compatível com uma *accountability* fundada numa avaliação custo-benefício, no qual os objetivos são expressos de forma quantitativa, levando a que se fale numa ‘governança pelos números’, com os inerentes indicadores-padrão. Um outro aspeto comum prende-se com a obsessão pelo *testing*, patente na centralidade adquirida pelos instrumentos de avaliação do desempenho dos alunos e nas consequências advindas dos seus resultados, que podem ser mais sancionatórias – configurando uma *accountability* dura, que penaliza de alguma forma os atores (escolas, docentes, alunos) – ou mais suave e reflexiva, visando a ponderação dos atores sobre o seu próprio desempenho, numa autoavaliação visando a melhoria (*vd.* Maroy & Voisin, 2013).

Na opinião dos autores, tem sido “por meio da implantação de novos instrumentos de ação pública”, dos seus efeitos e das orientações normativas e cognitivas que materializam, que a mudança das políticas sucede e se “renova o significado sociopolítico da *accountability*” (Maroy & Voisin, 2013, p. 894). Nesta perspetiva, a avaliação e a informação que produz, maioritariamente quantitativa, pode ser assumida como um instrumento político, indispensável à transição de uma regulação de *governo* centralizado, vertical e hierárquico para uma regulação de *governança* descentralizada, horizontal e reticular (Ozga, 2009).

A produção, gestão e mobilização dos dados foi e é essencial à mudança para a nova governança (*vd.* Ozga & Lingard, 2007; Ozga, 2009), que se caracteriza pela comparação permanente, constituindo uma “característica simbólica, bem como um modo distinto de operar” (Ozga, 2009, p. 150). Para a autora, desde o último quartel do século passado que, de forma generalizada, nos países centrais, de economia capitalista, a produção e recolha de dados, com propósitos de regulação e de governança tem sido atribuída, por um lado, aos testes (nacionais e internacionais), em articulação com a fixação de indicadores e metas performativas para os diversos níveis de ensino a testar e, por outro, à atividade dos agentes de inspeção educativa (Ozga, 2009).

Segundo Ozga e Lingard (2007), a condução dos sistemas através da avaliação implicou uma necessidade crescente de informação expressa em indicadores, metas e

benchmarks. Com efeito, os modelos pós-burocráticos de regulação (Estado-avaliador e quase-mercado) exigem dados, preferencialmente expressos em números, para mais fácil apreensão, de forma a viabilizar e tornar efetiva a escolha dos pais. O próprio surgimento da sociedade do conhecimento/economia do conhecimento, como princípio organizador dos sistemas educacionais, acentuou a necessidade de informações sobre os desempenhos. A este propósito, merece relevo a crescente influência das organizações transnacionais (*e.g.*, OCDE e UNESCO), na recolha, produção e análise comparativa de dados de desempenho sobre a educação, induzindo o alinhamento das próprias categorias de coleta de dados estatísticos internos e exercendo uma ‘magistratura de influência’ sobre a formulação de políticas nacionais de educação.

Nesse contexto, como refere Nóvoa (2002), “comparar, não deve ser visto como método, mas sim como política” (p. 18). Destaque-se, a este propósito, o papel que a OCDE vem desempenhando, desde meados dos anos 80, quando a França e os EUA a instaram a produzir mais informação de base estatística e comparativa, o que se consubstanciou através da construção de um conjunto de indicadores aplicáveis. Desde então, os indicadores, constituídos em inquéritos, com destaque para o PISA, ganharam centralidade no trabalho da organização e obtiveram aceitação no panorama educativo internacional, num momento particularmente profícuo que Martens (2007) designou por “The ‘Comparative Turn’ in OECD Education Policy” (p. 43).

Grek (2009) considera que a descontextualização, a mensurabilidade e a orientação de políticas têm constituído ingredientes-chave do sucesso deste instrumento:

“Em vez de avaliar o conhecimento com base no currículo ou nas experiências culturais e de vida que os jovens de 15 anos têm, «o PISA fornece comparações internacionais que revelam a competência dos sistemas de educação na criação de competências o desempenho dos sistemas de ensino, com medidas fortes e válidas de diferentes culturas, relevantes para a vida quotidiana e adulta» (OCDE, 2001, p. 27).

(...)

O foco nas circunstâncias da ‘vida real’ e na capacidade de ingresso no mercado de trabalho com competências essenciais, (...) afastou o foco de interesse do PISA de objetivos educacionais menos explícitos que resistem à medição (por exemplo, participação democrática, talentos artísticos, cidadania, história etc.), em direção a uma visão mais pragmática do que realmente vale a pena na educação.”

(Grek, 2009, p. 5)

A adoção de políticas induzidas pelos inquéritos e relatórios do PISA fez deste instrumento um ‘paradigma de políticas’, na aceção de Hall (1993), que enquadra os

decisores na formulação de políticas, no âmbito de um “sistema de ideias e padrões que é compreensível e plausível para os atores envolvidos” (p. 279). Para o autor, essa estrutura de ideias e padrões congrega tanto os objetivos políticos e o tipo de instrumento que pode ser usado para os alcançar, como a própria natureza dos problemas a resolver por via dos mesmos. Com efeito, muitos governos apropriaram e instrumentalizaram os resultados de PISA para legitimar as suas próprias opções em termos de políticas internas, justificando até reformas educativas que, na ausência daqueles, dificilmente teriam condições de aplicação (Verger & Normand, 2015, p. 611).

Paralelamente, os ‘objetos’ do PISA, tais como relatórios principais, relatórios extensivos, relatórios técnicos, bancos de dados e avaliações (Carvalho & Costa, 2017a) têm suportado o desenvolvimento de pesquisas novas e localizadas e o aperfeiçoamento dos instrumentos regulatórios nacionais (*ib.*). Dessa forma, o PISA tem vindo a impactar os referenciais locais pelas “injunções” dos quadros, questões, indicadores, análises que definem “para onde, para o que quê e por que razão os atores políticos devem olhar no sentido de conferirem acréscimo de sentido às suas ações (p. 93).

O PISA apresenta-se como um espelho que devolve a realidade nacional numa perspetiva comparativa com outras (Carvalho, Costa, & Gonçalves, 2017; Carvalho, 2009; 2011a), sendo um instrumento capaz de “retratar com precisão os pontos fracos e fortes dos sistemas nacionais”, perceção que é robustecida pela utilização de uma abordagem fundada em evidências (Carvalho, Costa, & Gonçalves, 2017, p. 155). Ademais, enquanto instrumento transnacional, o PISA tem contribuído para a construção de um quadro comum europeu de políticas educacionais, cujo suporte preferencial é a informação objetiva dos dados por oposição à subjetividade ideológica das opiniões. (Carvalho & Costa, 2017a).

No contexto português, os dados do PISA “reforçam a capacidade de argumentação dos governos e apoiam a tomada de decisões, consolidando o conhecimento evidenciado por ferramentas nacionais de avaliação como os exames e as provas de aferição” (Afonso & Costa, 2009, p. 58). Neste sentido, podemos constatar a sua mobilização como um instrumento regulador na construção das ferramentas nacionais de avaliação dos desempenhos dos alunos (*vd.* Costa, 2011).

3.1.2. Os *Exames* como problema

Cerca de dez anos após a sua abolição, no agitado contexto que envolveu as escolas no período pós 25 de abril, os exames regressaram à agenda da educação em 1993. Na introdução ao Despacho Normativo n.º 338/93, de 29 de setembro, que os reintroduziu no 12.º ano de escolaridade, enunciava-se a intenção de criar um novo regime de avaliação dos alunos do ES⁶, onde se clarificava a sua utilidade como instrumento de regulação e *accountability* do sistema.

Nesta primeira reforma, a quase totalidade das disciplinas do ES⁷ foi abrangida pelos exames, embora, mais tarde, se tivessem confinado a apenas algumas, potenciando a focagem curricular defendida por diversos atores no espaço público. Não obstante esta calibragem quanto às disciplinas abrangidas, os *Exames* foram-se aprimorando como instrumento de regulação, com uma crescente influência no processo de ensino-aprendizagem no ES, mas igualmente no EB, com a sua reintrodução no 9.º ano, em 2002⁸ e, posteriormente, no 6.º e 4.º anos de escolaridade, em 2011⁹ e 2012¹⁰, respetivamente.

Documentos orientadores, cada vez mais detalhados e prescritivos, a par de programas de formação sistemática de docentes, integrados numa bolsa de docentes classificadores, e da difusão de documentos informativos, (informações-exame, identificação de conteúdos programáticos relevantes, entre outros), foram tipificando e uniformizando metodologias de ensino e critérios de avaliação, constituindo-se como novas ferramentas de regulação, acólitas do instrumento *Exames*, complementando e potenciando a sua função reguladora.

Esta centralidade dos *Exames*, como instrumento de regulação, conheceu uma nova

⁶ Dando cumprimento ao prescrito no Decreto-Lei n.º 286/1989, de 29 de agosto – que enformou a primeira reforma curricular do ensino secundário em democracia, na sequência da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) (Lei n.º 46/1986, de 14 de outubro).

⁷ Exceção feita às disciplinas de Educação Moral e Religiosa Católica, ou outras confissões, de Desenvolvimento Pessoal e Social e de Educação Física.

⁸ O Artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de outubro, alterou o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro, acrescentando-lhe, entre outras o n.º 4 alínea b) com a seguinte redação: avaliação sumativa externa, da responsabilidade dos serviços centrais do Ministério da Educação, que compreende a realização de exames Nacionais no 9.º ano, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. Esta medida foi aplicada aos alunos que ingressaram no 3.º ciclo no ano letivo de 2002/2003, pelo que a primeira edição dos exames ocorreu em 2005.

⁹ Decreto-Lei n.º 94/2011, de 3 de agosto.

¹⁰ Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho.

dimensão com o início da publicação dos *rankings* das escolas, em consequência do acesso público aos resultados dos EN, em agosto de 2001. Tratou-se de uma decisão polémica, criticada por muitos, sobretudo professores, mas também académicos, que temiam as consequências para as escolas de uma informação descontextualizada junto do público e, concretamente, dos encarregados de educação; mas aplaudida por outros, com destaque para a coligação de interesses entretanto formada em torno dos protagonistas do ‘Manifesto para a Educação da República’¹¹ e do jornal *Público*, que vinham pugnando pelo que consideravam ser o direito de acesso aos dados. Foi este jornal que primeiramente promoveu a produção do *ranking* das escolas, mantendo-o regularmente, desde então, no que foi seguido por outros órgãos de comunicação social.

Os argumentos pró-divulgação dos resultados dos EN baseavam-se na convicção de que os mesmos transpareciam a verdade do sistema educativo, possibilitando que as escolas aprendessem com os bons exemplos, evitando os maus. A publicitação dos resultados proporcionaria, ainda, a disponibilização aos pais de informação útil para optarem pelo estabelecimento onde colocar os seus filhos, estimulando a concorrência entre escolas, o que era tido igualmente como um fator de melhoria. Tal divulgação permitiria, por fim, suportar decisões e ações orientadas para uma maior qualidade do ensino. Esta sinopse argumentativa ilustra os fundamentos e objetivos que lhe estão subjacentes. Com efeito, a generalidade dos argumentos esgrimidos em favor da divulgação dos resultados dos exames visou (e visa) sobretudo avaliar as escolas e o ensino nelas ministrado. Nas palavras de um dos principais defensores dos *rankings* – o diretor do jornal *Público*, à data – José Manuel Fernandes:

“Mais do que dar respostas – qual é a melhor ou a pior escola do país? – o trabalho que hoje ¹² editamos deve levar-nos a interrogarmo-nos e a agir: Por que é que numa mesma escola, com os mesmos alunos, há excelentes prestações numa disciplina e péssimas noutras? Por que é que escolas que são vizinhas e tem condições semelhantes, obtêm por vezes resultados tão diferentes?” (Fernandes J. M., 2001).

Estas interrogações do jornalista, serviam de introito à questão basilar da coligação de interesses a que o jornal conferia visibilidade: “Por que será que, havendo na minha área de residência uma escola que obtém melhores resultados do que a minha, o ministério não me dá possibilidade de escolher?” (p. 36).

¹¹ Publicado no jornal *Público* em 22/2/2002.

¹² Em 27/8/2001, o jornal *Público* publicou a primeira edição dos *rankings*.

Os exames, amplificados pelos *rankings*, concorrem, assim, para a regulação de estratégias e práticas educativas, conformando-as às consideradas mais eficazes para a obtenção dos melhores resultados. Como vimos no capítulo II, apesar do posicionamento geralmente crítico com que questionam os critérios da elaboração dos exames, as direções escolares e os docentes preocupam-se com os *rankings*, sobretudo com a imagem das escolas que os mesmos transmitem e com a sua própria imagem enquanto professores. Tal facto, pressiona-os no sentido de alterarem opções pedagógicas e critérios de avaliação, com vista a obterem dos seus alunos melhores resultados, privilegiando a eficácia em detrimento da eficiência.

A pressão efetuada sobre as escolas conheceu momentos de particular agudeza, como o que resultou da imposição legal da dependência entre o crédito horário que lhes era concedido para atividades de reforço e projetos próprios e os resultados obtidos pelos respetivos alunos dos EN (Despacho Normativo n.º 13-A/2012 de 5 de junho)¹³. A relação direta entre os recursos a disponibilizar às escolas e os resultados dos exames constituiu mais um elemento de pressão sobre os responsáveis escolares e os docentes, no sentido de organizarem o ensino tendo em conta o que releva nos exames e alinharem a sua avaliação pelo *benchmarking* dos mesmos. O reforço letivo nas disciplinas de exame, a criação de gabinetes de apoio aos exames e a atribuição das disciplinas de exame aos professores mais experimentados no treino para essas provas são algumas das estratégias adotadas pelas escolas para se conformarem à nova *accountability* a que foram sendo sujeitas. Para além de tais medidas, outras têm vindo a ser tomadas, com consequências porventura mais profundas. É o caso da seleção dos alunos internos propostos a exame pelas escolas: perante uma previsível prestação menos favorável nos exames, os alunos eram frequentemente reprovados na avaliação de frequência, ou aconselhados a anularem a matrícula, propondo-se ao exame como alunos externos, não computando as suas notas de exame para a estatística da escola. A relevância deste fenómeno determinou mesmo que o JNE passasse a contabilizar como internos os alunos que, embora autopropostos a exame num determinado ano letivo, tivessem frequentado a escola/AE, nesse mesmo ano

¹³ O critério definido no Despacho Normativo n.º 13-A/2012 de 5 de junho compreendia vários fatores e indicadores, um dos quais, o EFI (Indicador de Eficácia Educativa), remete para os resultados da avaliação interna e externa, ou seja, a que é protagonizada pelos professores e a que resulta dos resultados obtidos pelos alunos nos EN. O crédito horário a conceder à escola variava assim entre 0 e 30 horas, em resultado da aplicação da mais favorável de três fórmulas de cálculo: uma que tinha em conta a média dos resultados obtidas pelos alunos internos nos EN, outra que comparava as classificações internas finais (CIF) com as obtidas nos EN (CE) e outra ainda que confrontava as classificações obtidas nos EN num ano letivo com as obtidas no ano letivo anterior.

por um período relevante. Essa preocupação fundamenta, também, a criação pela Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC) do indicador ‘Percursos Diretos de Sucesso’¹⁴, com o qual o Ministério da Educação (ME) procura relativizar os dados dos *rankings*, exclusivamente centrados nas classificações obtidas nos exames.

Outro exemplo é o do *tracking*, concretizado através do encaminhamento precoce dos alunos que evidenciam mais dificuldade em acompanhar o “código elaborado” (Bernstein, 1971), adotado pela escola na abordagem do currículo, para ofertas formativas profissionalizantes, isentas dos exames. Esta realidade tem consequências não desprezíveis ao nível do funcionamento das escolas, do trabalho docente e das competências e conhecimentos adquiridos pelos alunos e dos respetivos percursos académicos, razões mais que suficiente para conferir pertinência ao presente estudo que tomou como objeto os *Exames*, denominação que, para efeitos analíticos, compreende as várias modalidades de testes externos standardizados¹⁵, a saber: as provas de aferição, os testes intermédios, as provas finais de ciclo (PFC) do EB e os EN do ES.

3.2. Aproximação ao objeto de estudo

A construção do nosso objeto de estudo acompanhou o processo de problematização da realidade educacional, centrada na ação pública e na regulação que lhe é inerente. A forma como essa ação é exercida, e a própria importância que adquire, estão estreitamente relacionadas com os instrumentos mobilizados. Mais do que qualquer outro instrumento, os *Exames* adquiriram uma inusitada relevância no campo educacional, que é, desde logo, evidente na importância que lhes é dispensada por uma diversidade de atores: as comunidades educativas, as administrações públicas, a academia, os *media* e a sociedade em geral. O conhecimento produzido sobre este fenómeno evidencia a indelével e abrangente influência do instrumento, a vários níveis.

Expressão paradigmática dos instrumentos pós-burocráticos, direcionados para a determinação de resultados, os *Exames* são dispositivos que combinam procedimentos de medida e de interpretação da realidade, assumindo, dessa forma, a coordenação da ação pública no campo da educação, estando associados à comparação e/ou associação com

¹⁴ Um percurso direto de sucesso ocorre quando um aluno percorrer todo o ciclo de ensino sem qualquer retenção e obtém classificação nos exames finais que não obsta à transição para o ciclo seguinte.

¹⁵ Excluem-se, assim, os inquéritos aplicados no nosso país no contexto de projetos de organizações internacionais como a OCDE (PISA) ou o IEA (TIMSS, PIRLS).

realidades, modelos, indicadores e *benchmarks*, tomados como referência. À dimensão técnica, acresce a dimensão social, já que dependem da convocação de diferentes atores situados em diferentes níveis do sistema educativo (administração educativa, escolas, professores, alunos, pais, etc.) e da apropriação que os mesmos fazem do conhecimento produzido. Este processo remete para a dupla dimensão, cognitiva e social, dos *Exames* como IAP. Não obstante, a compreensão deste fenómeno, que é anterior à própria emergência dos grandes inquéritos de organizações internacionais, mas que deles beneficiou, exige uma análise ao instrumento, em si mesmo, à sua estrutura e configurações, às circunstâncias do percurso traçado e à mobilização a que tem sido sujeito, no quadro das políticas educativas.

É, pois, em tal contexto que assumimos os *Exames* – designação grifada com que pretendemos significar o construto que constitui o nosso objeto de estudo – como um IAP com uma função essencialmente organizadora na educação, cuja relevância se relaciona com a carga representativa que lhe advém da complexidade de que se reveste, dificultando o seu escrutínio social, e da plasticidade com que se adapta a mobilizações diversas por políticas várias.

Decorrentes desta asserção central, adquirem pertinência de pesquisa as seguintes de questões:

1. Qual foi a evolução dos *Exames* no sistema educativo não superior em Portugal? Que contextos pontuaram o seu surgimento e os momentos relevantes do seu percurso?
2. Que configurações assumiram os *Exames* desde a sua génese até à atualidade? Que ferramentas e dispositivos estruturais os têm suportado e operacionalizado?
3. Qual é o lugar dos *Exames* no contexto das políticas de educação? Que funções lhes estão cometidas? Como concorrem para os objetivos das mesmas e como potenciam o seu alcance?

Estas questões corporizam os três eixos de análise – a genealogia, percurso e configurações dos *Exames*; a ecologia dos *Exames*; e a mobilização dos *Exames* nas políticas públicas de educação – de cujo desenvolvimento nos ocuparemos respetivamente nos três capítulos que constituem a segunda parte da tese.

3.3. O dispositivo metodológico

Definido o objeto de estudo, delineados os eixos da investigação e formuladas as

questões de pesquisa, importa descrever o dispositivo metodológico de recolha e de tratamento da informação e referir as técnicas utilizadas na recolha e na análise dos dados. Antes, porém, impõe-se mencionar que, mais do que confirmar uma tese, recolhendo dados em função de hipóteses rigidamente predefinidas, seguindo uma metodologia hipotético-dedutiva, a investigação foi conduzida numa lógica indutiva, através da qual os resultados se foram revelando à medida que o conhecimento do fenómeno se aprofundava e o próprio objeto de estudo se clarificava. Nesse contexto, foram mobilizadas duas técnicas de recolha de dados e informações:

- a análise documental, assente em fontes diversas das quais resultaram os *corpora* da investigação: legislação e normas emitidas pela administração educativa, relatórios produzidos pelo JNE, pelo GAVE e pelo Instituto de Avaliação Educativa (IAVE), e programas de governo;

- o inquérito por entrevista, tendo como informantes os presidentes do IAVE e do JNE e cinco antigos e atuais governantes.

3.3.1. A pesquisa arquivística e respetiva análise

Por definição, a pesquisa arquivística ou documental consiste no recurso a documentos pré-existentes, com as mais variadas origens, no sentido de recolher informação relevante para a resposta às questões de investigação (Afonso N. , 2014).

A pesquisa arquivística pode abranger documentos de natureza diversa, categorizáveis como documentos oficiais, documentos públicos e documentos privados. No primeiro caso, encontram-se as publicações oficiais do Estado, com origem nos diversos organismos da administração pública, nomeadamente as respeitantes a legislação e normas, bem como documentos orientadores, programas, relatórios, estudos, estatísticas etc.; o segundo caso compreende toda a documentação não oficial, mas de acesso e interesse público, como a informação disponibilizada pelos *media* ou nos domínios públicos da internet; finalmente, no terceiro caso inclui-se a documentação de acesso mais restrito, na posse de particulares ou entidades privadas (*vd.* Afonso, N., 2014).

No âmbito de uma investigação cujo objeto é um instrumento de ação pública mobilizado pelo Estado, no quadro da regulação das suas políticas educacionais, assume particular relevância o recurso à pesquisa arquivística de documentos integrados na

primeira categoria. É sobre a constituição dos correspondentes *corpora* que discorreremos nos pontos seguintes.

3.3.1.1. Os *corpora*

3.3.1.1.1. Legislação e normas

No quadro metodológico adotado, que corresponde a um questionamento específico do contexto empírico estruturado a partir dos eixos de análise e das questões de investigação, o recurso a fontes documentais, desde logo as de cariz normativo, afigurou-se essencial para mapear o itinerário dos *Exames* no sistema educativo português, no período em apreço, bem como para proceder à sua desconstrução analítica e ao respetivo enquadramento no contexto das mais relevantes políticas educativas.

A recolha e a análise sistemática da legislação e das normas produzidas pelas sucessivas administrações educativas, visando a avaliação externa das aprendizagens, constituiu o primeiro passo para o estabelecimento de uma visão diacrónica das configurações e reconfigurações do instrumento, ao longo do tempo. Tendo por base o enorme acervo do site do Diário da República Eletrónico (DRE), iniciámos a construção do *corpus* de legislação e normas a partir de cinco momentos marcantes na avaliação externa das aprendizagens, após o 25 de abril: (i) o momento da abolição dos exames, em todos os ciclos de ensino¹⁶, como corolário de um intenso debate sobre a função da avaliação das aprendizagens; (ii) o momento da sua reintrodução no ES, em cumprimento do imperativo de seleção no acesso ao ensino superior; (iii) o momento da sua reintrodução no EB, sancionando a prevalência de uma das duas perspetivas que se antagonizavam quanto à respetiva pertinência; e (iv) o momento da sua generalização a todos os ciclos do ensino não superior.

Identificadas as normas que marcam cada um desses momentos¹⁷, seguiu-se um processo de pesquisa, em cadeia, dos normativos relacionados e correlacionados, cronologicamente, a montante e jusante, de forma a constituir séries legislativas. Para o

¹⁶ Exceção feita aos exames de equivalência à frequência realizados por alunos autopropostos.

¹⁷ (i) Despacho n.º 23/ME/1983 de 1 de fevereiro: abolição dos exames para os alunos do Ensino Oficial e Particular e Cooperativo – com autonomia pedagógica; (ii) Despacho Normativo n.º 338/1993, de 29 de setembro – reintrodução dos EN no ES; (iii) Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de outubro: introdução dos Exames nacionais no 3.º ciclo do EB, nas disciplinas de Português e de Matemática; (iv) Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho: generaliza os EN (sob a designação de PFC) aos três ciclos do EB.

feito, utilizou-se, sempre que disponíveis, as sucessivas remissões contidas em cada uma das referidas normas. Num primeiro momento, essa pesquisa foi efetuada através do sítio do DRE¹⁸ e num motor de busca relacionado¹⁹. Uma vez que nesses sítios as edições da 2ª série dos Diários da República (DR) não se encontravam disponíveis, de forma sistemática, para os anos mais remotos do período em apreço, recorremos, num segundo momento, à Hemeroteca Municipal de Lisboa e à biblioteca do ISCTE-IUL para consultar fisicamente os exemplares dessa série, publicados entre 1974 e 2000.

As referidas pesquisas não abrangiam, contudo, os normativos de orientação mais específica, que não são objeto de publicação em DR, emanadas das diversas instâncias do ME, sobretudo entre 1974 e 1980 – período particularmente intenso em matéria de normativos expeditos. Tal realidade dificultava a cabal compreensão e o enquadramento de algumas das medidas identificadas. Para obviar a tais constrangimentos, recorremos ao Centro de Informação e Relações Públicas do ME (CIREP), onde, através de consulta direta ou por pedido específico, pudemos aceder a numerosa documentação normativa do referido período, compreendendo circulares, ofícios-circulares, informações, etc., relacionadas com as provas de avaliação externa das aprendizagens, que passaram a complementar as séries já coligidas nos DR.

Cumprida esta primeira etapa, procedeu-se a uma análise mais fina, tendo como foco o propósito específico de cada norma, recorrendo ao próprio sumário disponível no DRE ou procedendo à leitura respetivos dos textos preambulares. Desse trabalho, resultou um elenco alargado de normas que, uma vez organizadas e sumariadas, constituíram o *corpus* de legislação e normas que seria objeto de análise no quadro do primeiro dos eixos de análise – *a genealogia, percurso e configurações dos Exames* –, permitindo ainda contextualizar as alterações ocorridas nas estruturas desse instrumento (segundo eixo de análise) e sinalizar inflexões nas próprias políticas públicas educacionais (terceiro eixo de análise).

3.3.1.1.2. Documentação do JNE e do IAVE

Para a análise do aparato dos *Exames* foi incontornável a recolha e análise de documentação sobre a atividade dos dois complexos em que o mesmo se estrutura: o

¹⁸ <https://dre.pt/>

¹⁹ <https://dre.tretas.org/>

GAVE/IAVE e o JNE. Grande parte dos documentos – relatórios, regulamentos, normas, informações, documentos de gestão e prestação de contas – encontra-se disponível nos sítios dessas duas estruturas e os restantes foram obtidos através da pesquisa na internet.

No conjunto da documentação coligida, os relatórios anuais de atividades dos dois organismos mereceram relevância de análise pela sua centralidade e pela relação centrípeta que mantêm com os restantes documentos selecionados. A análise de cada um dos relatórios obedeceu a um mesmo conjunto de cinco categorias, decorrentes dos objetivos e eixos de análise e visando a desconstrução e compreensão dos próprios complexos: missão e competências; estrutura e funcionamento, ferramentas, articulação, e prestação de contas.

A análise das diversas edições dos dois relatórios começou pelo escrutínio das capas, cujas variações de formato, grafismo, *design*, cor e escritos sinalizam não só continuidades e descontinuidades na própria função imputada ao instrumento *Exames*, como a crescente importância e complexidade que as suas estruturas foram adquirindo, ao longo de mais de duas décadas de existência; prosseguiu na extensão das edições, reveladora não só do âmbito dos tópicos tratados com a profundidade do próprio relato e análise; perpassou pelo arranjo gráfico refletindo a importância e o próprio processo de institucionalização dos dois organismos; registou a estrutura e a organização, demonstradoras da importância relativa dispensada às partes descritiva e analítica; e deteve-se nos conteúdos que, para lá do relato factual e rotineiro da atividade anualmente desenvolvida, denotam, frequentemente, a vocação reguladora assumida pelos dois complexos em que se desdobra o aparato dos *Exames*.

No caso do JNE, não obstante a sua existência remontar ao ano de 1996²⁰, só os relatórios anuais publicados a partir de 2000 foram localizados. Tal coleção foi complementada com outra documentação produzida, desde logo: os Regulamentos de Exames e do próprio Júri, objeto de despacho anual do Ministro ou do Secretário de Estado da Educação; o Guia Geral dos Exames, publicado numa parceria da Direção-Geral da Educação (que enquadra o JNE) e com a Direção-Geral do Ensino Superior; as normas 1 e 2, relativas às inscrições dos alunos e ao processo de realização e aplicação das provas, respetivamente; e as normas e guias relativas às provas de aferição do EB (Quadro 1).

²⁰ Despacho n.º 112/ME/1996, de 21 de maio.

Quadro 1 – Documentos do JNE

Documento	Período	Quantidade
Relatório de Atividades	2000 – 2018	19
Regulamento de Exames	1996 – 2019	24
Guia Geral dos Exames	2007 – 2019	13
Norma 1	2010 – 2019	10
Norma 2	2010 – 2019	10
Norma PAEB	2009 – 2012	4
Guia PAEB	2016 – 2019	4

A leitura das edições do relatório anual do JNE fez emergir algumas das categorias de análise atrás definidas, permitiu enquadrar a informação neles contida, bem como desconstruir este complexo do aparato dos *Exames*. Nesse contexto, as 19 edições disponíveis (período de 2000-2018) foram organizadas em séries, segundo o seu objeto, i.e., os diferentes tipos de provas externas a que se referem. Deste procedimento resultaram cinco séries: 2000-2004; 2005-2006; 2007-2011; 2012-2015 e 2016-2018 (Quadro 2).

Quadro 2 – Séries do Relatório do JNE

Série temporal	Objeto
2000 – 2004	- Exames Nacionais do ES
2005 – 2006	- Exames Nacionais do ES - Exames Nacionais (3.º CEB)
2007 – 2011	- Exames Nacionais do ES - Exames Nacionais (3.º CEB) - Provas de Aferição (EB – 4.º e 6.º anos)
2012 – 2015	- Exames Nacionais (ES) - Provas Finais de Ciclo (1.º, 2.º e 3.º CEB)
2016 – 2018	- Exames Nacionais (ES) - Provas Finais de Ciclo (3.º CEB) - Provas de Aferição (EB – 3.º, 5.º e 8.º anos)

Ao contrário do que ocorre com o JNE, o relatório anual GAVE/IAVE, do qual, por indisponibilidade, só foi possível recuperar as edições publicadas a partir do ano de 2008, inclusive, visa a atividade interna deste outro complexo em que se corporiza o aparato dos *Exames*. Nele se encontra a informação de balanço e análise relativa às diversas provas anuais, dispersa por vários outros relatórios específicos, como sejam os relatórios dos EN, das PFC, das provas de aferição (PA), dos TI, e da BPC. No entanto, e à semelhança do que ocorreu com o JNE, também as edições anuais do relatório de atividades constituíram documentos centrais da investigação, funcionando os restantes, para efeitos do nosso estudo, como documentos acessórios de informação específica. A abordagem aos relatórios obedeceu igualmente a um processo de categorização idêntico

ao utilizado no relatório do JNE, a saber: missão e competências; estrutura e funcionamento, ferramentas, articulação, e prestação de contas.

Para o *corpus* em apreço foram, ainda, aportadas as cartas de solicitação de provas remetidas pelo ME ao IAVE e os Quadros de Avaliação e Responsabilização (QUAR) relativos ao GAVE (2008 a 2012) e ao IAVE (2017 e 2018). (Quadro 3).

Quadro 3 – Documentos do GAVE/IAVE

Documento	Período	Quantidade
Relatório de Atividades – GAVE	2008 – 2012	5
Relatório de Atividades e de autoavaliação – IAVE	2014 – 2018	5
Relatórios dos exames nacionais	2010 – 2016	6
QUAR (GAVE)	2008 – 2012	5
QUAR (IAVE)	2017 – 2018	2
Relatórios das provas finais de ciclo (GAVE)	2010 – 2015	2
Relatórios dos testes intermédios (GAVE)	2008 – 2014	6
Relatórios das provas de aferição EB	2008 – 2012	16
Informação – Resultados das Provas de Aferição EB	2016 – 2018	3
Relatório do projeto ‘Bolsa de Professores Classificadores’ (BPC)	2010 – 2014	1
Cartas de Solicitação	2014 – 2018	9

3.3.1.1.3. Programas de Governo

Um terceiro *corpus* foi constituído pelos programas políticos dos oito governos constitucionais com exercício efetivo no período de 1995 – 2019 (Quadro 4).

A análise destes programas, na parte correspondente à educação, foi efetuada tendo em conta duas categorias: diagnósticos e preconizações. Os registos desse procedimento foram posteriormente mobilizados no enquadramento das medidas políticas plasmadas nas normas produzidas pelas sucessivas administrações educativas e, ainda, como suporte aos guiões das entrevistas.

A pesquisa arquivística revelou-se de particular interesse, pois representa o registo formal e perene de factos e ideias, sem prejuízo da respetiva tradução e complemento com recurso a outras técnicas, designadamente o inquérito por entrevista.

Quadro 4 – Programas de Governo

Programas	Vigência	Primeiro-Ministro	Ministro da Educação	Filiação ideológica
Programa do XIII governo	1995 – 1999	António Guterres	Marçal Grilo	Centro Esquerda (PS)
Programa do XIV governo	1999 – 2002	António Guterres	Oliveira Martins Santos Silva	Centro-Esquerda (PS)
Programa do XV governo	2002 – 2004	Durão Barroso	David Justino	Centro-Direita (PSD/CDS)
Programa do XVI governo	2004 – 2005	Santana Lopes	Carmo Seabra	Centro-Direita (PSD/CDS)
Programa do XVII governo	2005 – 2009	José Sócrates	Lurdes Rodrigues	Centro-Esquerda (PS)
Programa do XVIII governo	2009 – 2011	José Sócrates	Isabel Alçada	Centro-Esquerda (PS)
Programa do XIX governo	2011 – 2015	Passos Coelho	Nuno Crato	Centro-Direita (PSD/CDS)
Programa do XXI governo	2015 – 2019	António Costa	Tiago Rodrigues	Centro-Esquerda (PS)

3.3.2. O inquérito por entrevista e respetiva análise

Atendendo ao dispositivo de registo e à maior ou menor diretividade do entrevistador, as entrevistas são geralmente enquadradas em três categorias – estruturadas/diretivas, não estruturadas/não diretivas ou semiestruturadas/semi-diretivas.

A opção por cada um dos tipos ou modelos de entrevista referidos relaciona-se, naturalmente, com a estratégia de investigação e o próprio grau de definição apriorístico do objeto de estudo. Ao privilegiarmos uma lógica indutiva, por via da qual os resultados se vão revelando no contexto da evolução do próprio conhecimento acerca dos fenómenos e da clarificação do próprio objeto de estudo, o recurso a instrumentos de recolha de dados menos estruturados e a categorizações menos apriorísticas, acomodatórias da contingência das revelações, revelou-se mais adequado. Daí termos optado por entrevistas do tipo semiestruturado.

Para a resposta ao segundo e terceiro grupos de questões que corporizam, respetivamente, o segundo e o terceiro eixos de análise, realizámos oito entrevistas, três das quais aos responsáveis pelos dois complexos que constituem o aparato dos Exames (JNE e IAVE) e cinco outras aos responsáveis políticos que protagonizaram as medidas mais marcantes ao nível dos *Exames*, nos últimos 25 anos. Com esse critério, a escolha recaiu em cinco antigos governantes, três ministros e dois secretários de estado: Ana Benavente, secretária de estado da educação (SEE) do XIII e XIV governos (1995–2001); David Justino, ministro da educação do XV governo (2002–2004); Maria de Lurdes

Rodrigues, ministra da educação do XVII governo (2005–2009); Nuno Crato, ministro da educação do XIX governo (2011–2015); e João Costa, SEE do XXI e XXII governos (desde 2015). Nos respetivos períodos de governação, todos estes atores políticos levaram a cabo reconfigurações significativas do instrumento *Exames*, potenciando a sua mobilização no quadro das políticas educacionais que prosseguiram (Quadro 5).

Quadro 5 – Principais medidas políticas sobre os exames (1995-2019)

XIII/XIV governos	<ul style="list-style-type: none"> 1ª edição dos Exames do ES, após a sua reintrodução no sistema educativo; Criação do JNE; Criação do GAVE; Provas de aferição nas disciplinas de Língua Portuguesa e de Matemática nos 4.º, 6.º e 9.º anos de escolaridade; Redução do número de disciplinas sujeitas a exame; Redução do peso das classificações dos exames (CE) nas classificações finais das Disciplinas (CFD) – de 40% para 30%.
XV/XVI governos	<ul style="list-style-type: none"> Exames Nacionais no 9.º ano nas disciplinas de Português e de Matemática; <i>Ranking</i> contextualizado das Escolas; Provas de aferição por amostra nos 4.º e 6.º anos; Obrigatoriedade do exame de Filosofia em todos os cursos do ES (com exceção dos C. Profissionais).
XVII/XVIII governos	<ul style="list-style-type: none"> Abolição dos EN para conclusão do ES nos Cursos Tecnológicos, Profissionais e Artísticos Especializados e exames de acesso ao Ensino Superior apenas nas disciplinas específicas; Criação dos TI; Devolução às escolas dos resultados dos TI e dos EN; Provas de aferição universais nos 4.º e 6.º anos em Língua Portuguesa e Matemática; Redução a 4 do número de disciplinas sujeitas a EN no ES; Desfasamento dos anos de realização dos exames no ES: dois no 11.º ano e dois no 12.º ano.
XIX governo	<ul style="list-style-type: none"> PFC nos 4.º e 6.º anos de escolaridade nas disciplinas de Português e de Matemática; Abolição das PA; Obrigatoriedade de realização de exames das disciplinas dos CCH, com impacto na classificação final do curso, para acesso ao Ensino Superior dos alunos dos Cursos Profissionais e Artísticos Especializados.
XXI governo	<ul style="list-style-type: none"> Abolição das PFC nos 4.º e 6.º anos de escolaridade; PA de aplicação universal nos 3.º, 5.º e 8.º anos de escolaridade, abrangendo rotativamente todas as disciplinas do currículo e com caráter interdisciplinar em alguns casos; Exames de acesso ao Ensino Superior apenas nas disciplinas específicas para os alunos dos Profissionais e Artísticos Especializados, sem impacto na classificação final dos cursos.

Tendo como pano de fundo as medidas políticas elencadas, a elaboração dos guiões das entrevistas aos atores políticos foi precedida da leitura e análise dos programas de governo que os mesmos integraram e das várias publicações e textos políticos que produziram, daí resultando um conjunto de cinco guiões, de base comum mas com declinações, tendo em conta os contextos e as decisões políticas de cada um dos atores (*vd.* guiões das entrevistas – Volume 2, Anexo II).

Todas as entrevistas foram gravadas com autorização dos entrevistados e as respetivas transcrições foram apresentadas aos mesmos, para validação.

A realização das entrevistas conheceu dois momentos sequenciais no nosso processo de compreensão do instrumento e dos modos de mobilização do mesmo, os quais se encontram espelhados na própria sequência dos eixos de análise. Num primeiro momento, foram realizadas as entrevistas aos atores de perfil técnico – os presidentes do JNE e do IAVE²¹ – visando a desconstrução dessas estruturas e a compreensão dos seus *modi operandi*. Num segundo momento, beneficiando dessa apropriação e da análise entretanto efetuada aos *corpora* da investigação, tiveram lugar as entrevistas aos atores políticos (Quadro 6).

Quadro 6 – Entrevistas

Tipo de Entrevistado	Cargo	Data	Local	Duração	Código
Atores técnicos	Presidente do JNE	10/12/2015	DGE Lisboa	02:11:28	E1.Santos
	Presidente do IAVE1	18/01/2016	IAVE Lisboa	01:19:36	E2.Sousa
	Presidente do IAVE2	16/04/2019	IAVE – Lisboa	01:48:37	E8.Santos
Atores políticos	Ministro da Educação (XV Governo)	10/01/2018	FCSH/UNL Lisboa	01:50:33	E3.Justino
	Ministro da Educação (XVII Governo)	19/01/2018	Residência do entrevistado Lisboa	01:34:30	E4.Rodrigues
	Ministro da Educação (XIX Governo)	26/01/2018	ISEG Lisboa	01:00:54	E5.Crato
	Secretário de Estado da Educação (XIII Governo)	08/10/2018	Espaço público Lisboa	01:42:05	E6.Benavente
	Secretário de Estado da Educação (XXI Governo)	02/01/2019	Secretaria de Estado da Educação Lisboa	01:00:16	E7.Costa

Com relação aos ex-governantes, o conteúdo eminentemente político das respostas potenciava o risco da assunção de posições defensivas que comprometessem os objetivos do trabalho. Por essa razão, foi importante a adoção de um posicionamento confiável transmitido pelo entrevistador, nomeadamente através do pleno conhecimento, por parte dos respondentes, das motivações (Rose, 1997) e objetivos das entrevistas; do pedido prévio para o respetivo registo áudio que lhes foi dirigido; e do compromisso de submissão das transcrições à sua apreciação, com a consequente aceitação de eventuais precisões e complementos às informações registadas. Tal posicionamento, associado à postura afável e de escuta-ativa, num registo socialmente competente (Costa & Kiss, 2011), contribuiu decisivamente para o clima de descontração e naturalidade verificada

²¹ No caso do presidente do IAVE foram realizadas duas entrevistas, uma primeira ao titular cessante e uma segunda ao atual titular do cargo.

nas conversas e para a riqueza da informação recolhida.

No caso dos informantes de perfil técnico, o desafio centrou-se na obtenção de informação potencialmente sensível e reservada sobre o funcionamento e os *modi operandi* das estruturas em apreço – o JNE e o IAVE. Para prevenir eventuais situações de desconforto dos informantes, resultante da dúvida sobre o grau de ‘classificação’ da informação a disponibilizar, as entrevistas foram preparadas de modo a que as questões colocadas fossem profusamente contextualizadas com informação previamente coligida no decurso da pesquisa arquivística. Dessa forma, tornou-se evidente ao informante a inocuidade e legitimidade das questões, já que muito do que era questionado era já do domínio público, pretendendo-se, na maior parte dos casos, tão só a confirmação, interpretação ou explicação dos aspetos em causa.

O facto de os informantes de perfil técnico se encontrarem no exercício pleno das suas funções, situação que naturalmente não ocorria com a maioria dos atores políticos, conferia-lhes um particular poder formal que, numa das entrevistas, foi utilizado para desequilibrar a relação com o entrevistador, suscitando um incidente crítico que condicionou a informação que se pretendia obter. Tal situação não é incomum (*vd.* Costa & Kiss, 2011), ocorrendo sempre que os informantes utilizam o seu poder e *status* para dificultar o esclarecimento de aspetos, de forma a manter a respetiva opacidade e dificultar o escrutínio da sua ação e da atividade das estruturas que superintendem.

Como pode ser verificado nos guiões e nos protocolos, as entrevistas buscaram explicações racionais por parte dos entrevistados, mantendo presente o objetivo e a motivação do estudo. O formato estímulo-resposta possibilitou ao entrevistador o controlo do ritmo da entrevista, no quadro de uma relação equilibrada que compreendeu, simultaneamente, familiaridade e impessoalidade (*ib.*). Esse grau de predeterminação e de controlo do entrevistador, bem visível nos tópicos e questões de recurso previstas nos guiões, afasta o modelo adotado do comumente utilizado no tipo de entrevista não diretiva, aproximando-o do do tipo estruturado. No entanto, as entrevistas acomodaram respostas não previstas e suscitaram mesmo novas questões não programadas nos guiões, cuja elaboração contemplou as especificidades dos entrevistados e das situações que protagonizaram. Como ressalta Aires (2011), o encontro entre o entrevistador e o entrevistado no contexto da entrevista:

“prevê a existência de um pacto ou de um contrato que integra, inicialmente, um conjunto de parâmetros integradores dos saberes mínimos partilhados pelos sujeitos que dialogam. Este pacto é negociável ao longo da entrevista, possibilitando a redefinição do sentido do discurso.”

(Aires, 2011, p. 32)

Foi nesse contexto que, no decurso das entrevistas, se verificaram momentos em que o discurso do informante deambulou e foi permitida a resposta subjetiva e sincera, perpassando a emoção, em detrimento da resposta focada e objetiva. Tais factos, mais comuns nas entrevistas do tipo não estruturado (*vd.* Aires, 2011), revelam as características híbridas do modelo de entrevista adotado, legitimando o seu enquadramento no tipo semiestruturado.

Uma vez transcritas e validadas, as entrevistas foram objeto de análise com recurso ao *software* NVIVO. De acordo com Duarte (2004), “uma maneira de analisar é fragmentar o todo e reorganizar os fragmentos a partir de novos pressupostos” o que implica “segmentar a fala dos entrevistados em unidades de significação” (p. 221). A partir daí, inicia-se todo um procedimento minucioso de interpretação dessas unidades, o que “exige que as unidades de significação (oriundas da fragmentação das entrevistas) sejam articuladas umas às outras a partir de categorias de análise” (*ib.*).

Os dados de uma pesquisa são sempre o resultado da ordenação do material empírico num processo “que passa pela interpretação dos fragmentos dos discursos dos entrevistados, organizados em torno de categorias ou eixos temáticos, e do cruzamento desse material com as referências teórico/conceituais que orientam o olhar” do pesquisador (p. 222). Para o nosso trabalho, começaram por ser definidas categorias a partir dos próprios objetivos e eixos das entrevistas, a que se juntaram outras, no decurso do próprio processo, através da “identificação por parte do investigador de conteúdos recorrentes no discurso dos (...) entrevistados” (*ib.*). Desse processo, resultou a fixação de 6 categorias principais, duas das quais contemplaram subcategorias (Quadro 7).

A partir daí, procedeu-se a uma organização e enquadramento, cada vez mais preciso, das falas dos entrevistados, nas categorias e subcategorias, num processo dinâmico de atribuição de sentido ao “mosaico” de segmentos (*ib.*), tendo como referência os pressupostos teóricos e mantendo presentes as questões às quais a investigação se propunha responder.

Quadro 7 – Categorias de análise das entrevistas

Diagnóstico/Problematização	
Preconizações	
Políticas	de currículo
	de oferta educativa
	de <i>accountability</i> do sistema
Relação <i>Exames</i> com as Políticas	de currículo
	de oferta educativa
	de <i>accountability</i> do sistema
Reconfiguração do Instrumento <i>Exames</i>	
Relação com os complexos do Instrumento	

PARTE II
TRAJETO, ECOLOGIA E MOBILIZAÇÃO POLÍTICA DOS *EXAMES*

CAPÍTULO 4 – OS *EXAMES* APÓS O 25 DE ABRIL de 1974: PROSCRIÇÃO, RELEGITIMAÇÃO, CONSAGRAÇÃO E QUESTIONAMENTO

Após a revolução de 25 de abril de 1974, que conduziu à implantação de um regime democrático em Portugal, o debate no campo educativo começou a ser marcado pelo confronto entre uma conceção de avaliação sumativa e globalizada, instrumentada por provas standardizadas, centralmente produzidas, e uma outra, então emergente, localmente executada, de carácter contínuo, que não privilegiava momentos, mas sim processos de aprendizagem. Esse debate e as correspondentes alterações introduzidas no sistema de ensino pautaram-se por avanços e retrocessos, vindo a culminar na abolição generalizada dos exames, tidos como um instrumento estranho à ‘avaliação contínua’ que ganhava relevo entre os atores da educação.

A supressão dos exames significava, porém, renunciar a um dos principais instrumentos reguladores do fluxo de estudantes através do sistema, enfraquecendo o processo de seleção no acesso ao ensino superior, o que constituiria um dos principais motivos para a sua reintrodução no ES. Tal sucederia, em 1993, dez anos volvidos sobre a sua abolição, com base numa representação, socialmente construída, pejorativa quanto estado do ensino e das aprendizagens nas escolas portuguesas. Será em referência a esta representação, a esta “visão do mundo” (vd. Muller, 1996; Surel, 1997; Muller & Surel, 1998), que vieram a ser construídas as políticas de avaliação dos alunos, mas também dos professores e das escolas, porquanto os resultados da primeira foram sendo incorporados nas duas últimas, direta ou indiretamente.

Os instrumentos privilegiados destas políticas foram os testes externos standardizados, sobressaindo, pelo seu poder regulador, os EN, uma modalidade de testes externos, com impacto relevante na classificação final dos alunos, que reapareceu como corolário lógico de uma narrativa construída sobre o estado da educação, com forte presença na opinião publicada. Com vista à sua mobilização na ação pública, essa narrativa foi sendo plasmada na legislação, onde se foram introduzindo diversas modalidades de testes nacionais, como adiante veremos.

Para compreendermos a centralidade, o poder e a dimensão organizadora que os *Exames* adquiriram no contexto português é, pois, importante percebermos o que marcou o seu regresso após a respetiva abolição perpetrada no contexto de profunda mudança que caracterizou a sociedade portuguesa após o 25 de abril de 1974, e compreender como esse

regresso foi legitimado no plano normativo.

Quadro 8 - Evolução do Sistema de Ensino Português desde 1974

1974	Ensino Básico		Ensino Secundário	
	Obrigatório		Facultativo	
	Ciclo Elementar do Ensino Primário (1. ^a , 2. ^a , 3. ^a e 4. ^a Classes)	Ciclo Complementar do Ensino Primário ²² /Ciclo Preparatório do Ensino Secundário	Cursos Gerais (liceal e técnicos)	Cursos Complementares (liceal e técnicos)
	4 anos	2 anos	3 anos	2 anos
1986*	Ensino Básico		Ensino Secundário	
	Obrigatório		Facultativo	
	1.º Ciclo	2.º Ciclo	3.º Ciclo	CSPOPE/CSPOVA**
	4 anos	2 anos	3anos	3 anos
2004	Ensino Básico		Ensino Secundário	
	Obrigatório		Facultativo	
	1.º Ciclo	2.º Ciclo	3.º Ciclo	CCH***/Profissionais/Artísticos
	4 anos	2 anos	3anos	3 anos
2009	Ensino Básico		Ensino Secundário	
	Obrigatório			
	1.º Ciclo	2.º Ciclo	3.º Ciclo	CCH/Profissionais/Artísticos
	4 anos	2 anos	3 anos	3 anos

in Sant'Ovaia e Costa (2020, p. 176)

* Ano da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/1986, de 14 de outubro).

**CSPOPE – Cursos Secundários Predominante Orientados para o Prosseguimento de Estudos; CSPOVA – Cursos Secundários Predominante Orientados para a Vida Ativa.

*** CSH – Cursos Científico-Humanísticos.

É propósito deste capítulo mostrar como o recurso aos exames se fundou numa narrativa reveladora de apregoados défices do sistema educativo relativos (i) à qualidade

²² O alargamento da escolaridade obrigatória de 4 para 6 anos, aprovado em 1964 (Decreto-Lei n.º 45810/1964, de 9 de julho) exigia uma rede nacional de estabelecimentos de ensino que garantisse a efetiva aplicação da medida. Para o efeito foram ponderadas três hipóteses: (i) tornar obrigatório o 1.º ciclo do ES (1.º ciclo do ensino liceal, ciclo preparatório do ensino técnico); (ii) criar um ciclo complementar do ensino primário (5.^a e 6.^a classes), tornando-o obrigatório para todos, com a consequente extinção do 1.º ciclo do ensino secundário; (iii) criar o referido ciclo complementar do ensino primário, como obrigatório, mas com manutenção do 1.º ciclo do ensino secundário (mais tarde substituído pelo Ciclo Preparatório do Ensino Secundário (CPES), que unificou as vias liceal e técnica). A escolha acabou por recair nesta última solução, que era a que se apresentava mais viável, uma vez que assentaria logisticamente na rede do ensino primário elementar sendo assegurada em regime de monodocência por um professor do ensino primário com formação específica ou complementar.

do ensino e da aprendizagem ministrados; (ii) ao rigor e equidade das avaliações internas; (iii) à capacidade de distinguir os bons dos maus alunos e de orientar os seus percursos; e (iv) à *accountability* ao sistema. Evidenciar-se-á, também, o condicionamento que o acesso ao ensino superior exerceu, e exerce, sobre o modelo de avaliação dos alunos no ES, bem como o confronto que, no EB, tem oposto duas modalidades de regulação institucional, baseada nos resultados: uma fundamentalmente classificativa e notadora, que designaremos por ‘regulação sancionatória’ e outra essencialmente transformacional (vd. Carvalho, Costa, & Sant’Ovaia, 2019), a que chamaremos ‘regulação reflexiva’. Como veremos, é possível endossar cada uma destas duas modalidades de regulação às duas matrizes ideológicas que se têm sucedido na administração educativa, nos últimos 45 anos.

No sentido de conferir maior legibilidade à abordagem que iremos realizar, importa recordar como se encontrava organizado o sistema de ensino não superior à data do 25 de abril e como o mesmo foi evoluindo até à atualidade (Quadro 8).

4.1. Os exames após 25 de abril: questionamento, relegitimação e consagração

4.1.1. Ensino Básico: da emergência da avaliação contínua à autorregulação mitigada

No período subsequente à revolução de abril de 1974, confrontaram-se no campo educativo duas conceções de avaliação dos alunos – uma externa, sumativa e estandardizada e outra interna, contínua e individualizada – originando um debate particularmente incisivo no EB, à altura composto por dois ciclos: o ciclo elementar (Ensino Primário), organizado em quatro classes anuais que culminava com o exame da 4.º classe e o CPES, que decorria nas modalidades presencial e a distância, via televisão (a telescola).

4.1.1.1. Os exames no Ensino Primário

Este debate começou pelo currículo, com a adoção de novos programas que pressupunham uma continuidade avaliativa, decorrente da própria organização do ciclo elementar em duas fases, de dois anos cada, sem reprovação no decurso de cada uma e com avaliação, para efeitos de progressão, apenas no fim de cada fase. Consequentemente:

“Considerando que os programas do ensino primário em vigor estabelecem a distribuição da escolaridade por duas fases de dois anos cada;

Considerando que o estabelecimento de duas fases corresponde à criação de duas unidades o que se opõe a anterior distribuição de aprendizagem escolar por quatro anos diferenciáveis;

Considerando que é imprescindível uma avaliação continuada a processar dia a dia”.

(Despacho n.º 8-A/1976-SEOP, de 30 de janeiro, Preâmbulo)

Determinava o, então, Secretário de Estado da Orientação Pedagógica (SEOP):

“2. Que a avaliação do Ensino Primário elementar se revista de uma forma contínua, em sintonia com o teor dos programas;

3. Que o processo de avaliação que decide a progressão dos estudos se efetue apenas no final da primeira e segunda fases de escolaridade o que comporta dentro de cada uma das fases, a possibilidade de uma evolução gradual (...) sem o constrangimento imposto pela passagem ou reprovação no final de cada ano letivo.”

(Despacho n.º 8-A/1976-SEOP, de 30 de janeiro, n.º 2)

O termo da 1ª fase não constituía “um patamar de escolaridade” (Despacho n.º 8-A/76-SEOP, de 30 de janeiro, cap. II), pelo que a avaliação final se fazia “através do estudo do processo individual do aluno” (cap. II, n.º 5). No que respeita à 2ª fase, prescrevia-se uma avaliação suportada por um tríptico de provas: uma prova escrita, uma oral e um trabalho coletivo, revestindo-se as duas últimas de alguma solenidade, sendo centralmente reguladas, através de indicações expressas da tutela, e compreendendo:

“2.1 – Apresentação de um texto sugestivo com cinco perguntas de interpretação;

2.2 – Exploração de um tema livre tratado pelas crianças”;

2.3 – Resolução de uma ficha de aritmética com três problemas e seis questões, sem possibilidade de subdivisão em alíneas.”

(Despacho n.º 8-A/1976-SEOP, de 30 de janeiro, Anexo, n.º 2)

A elaboração das provas competia ao “coordenador pedagógico e a mais dois professores por ele designados, em cada concelho ou zona escolar” ou, na inexistência deste, a “um representante da Direção-Geral do Ensino Básico” (DGEB) (Despacho n.º 8A/1976-SEOP, de 30 de janeiro, Anexo, n.º 11). A realização das provas era supervisionada por um júri composto por dois professores, um dos quais presidente²³ (anexo, n.º 10.1).

A primazia conferida à avaliação contínua no Ensino Primário acabaria por determinar a abolição destas provas, sob o argumento de que a escolaridade básica obrigatória tinha a duração de seis anos, o que sucedeu no ano letivo de 1977-1978

²³ Designados: a) pela comissão concelhia ou de zona, b) no caso desta comissão não existir, pelo coordenador pedagógico, c) no caso deste não existir, pelo delegado administrativo” (anexo, n.º 10.1).

(Decreto-Lei n.º 4/1978, de 11 de janeiro, art.º 6.º, n.º 2). Esta norma institui a atribuição do diploma comprovativo “aos alunos que concluíram com aproveitamento a escolaridade obrigatória de 6 anos” (art.º 1.º, n.º 1).

Tal iniciativa constituiu o primeiro passo para serem definitivamente “abolidas as provas de exame de avaliação final na 2ª fase de aprendizagem” (Despacho n.º 42/1978-SEOP, de 11 de abril, n.º 1, sublinhado nosso)²⁴, dando lugar a um processo de avaliação contínua, detalhadamente enunciado:

“2.1.2 – Em toda a sua atividade diária, o professor procede a cuidadosa observação individual dos alunos de modo a reconhecer e registar os elementos significativos acerca dos seus comportamentos nos domínios cognitivo, sócio-afetivo e psicomotor. (...).

2.1.3 – Na avaliação semanal e/ou quinzenal proceder-se-á ao arquivo dos documentos recolhidos durante a semana e/ou quinzena. Haverá reflexão e interpretação dos elementos recolhidos, (...).

2.2 – Nos dias determinados para a avaliação trimestral procede-se a:

(...)

2.2.2 – Interpretação dos elementos recolhidos durante o trimestre e registo da respetiva síntese (avaliação sumativa do trimestre);

(...)

3.1 – A avaliação no final do ano (...) é em tudo semelhante à praticada no final de cada trimestre, devendo ainda conter o registo, tão completo quanto possível, de todos os elementos necessários à apreciação dos alunos”.

(Despacho n.º 42/78-SEOP, de 11 de abril)

A abolição dos exames no ensino primário, diminuindo a *accountability* do sistema, motivava receios quanto à capacidade de as escolas efetivarem a sua missão. Tais receios foram amiúde plasmados em documentos orientadores que, revelando as preocupações da administração, forneciam orientações destinadas a regular as práticas, de que é exemplo a Circular n.º 5/1978-DGEB, de 24 de maio:

“O facto de a escolaridade obrigatória ser de 6 anos, com a consequente abolição do exame do Ensino Primário e do respetivo diploma, torna ainda mais premente a necessidade de se proceder a uma criteriosa avaliação dos alunos. (...) interpretações diversas dos programas podem conduzir a situações de ingresso das crianças no C.P.E.S. cujos conhecimentos não constituem o mínimo indispensável para a prossecução dos estudos”.

(Circular n.º 5/1978-DGEB, de 18 de maio)

²⁴ Contudo, a eliminação das provas de exame, na 2ª fase, deixava de fora os alunos das escolas particulares sem paralelismo pedagógico e do ensino doméstico ou individual. Nestes casos, as provas continuavam a existir, sendo elaboradas “a nível de concelho por um grupo de três professores, sendo um do ensino particular, a indicar pelo respetivo inspetor da área, e os outros dois escolhidos pelo delegado escolar que coordenará [o] trabalho” (Despacho n.º 42/1978-SEOP, de 11 de abril, n.º 4.1). Uma vez elaboradas, estas provas eram “submetidas à análise dos inspetores da área, da Direção-Geral do Ensino Básico e da Inspeção-Geral do Ensino Particular, para sua aprovação.” (n.º 4.2).

4.1.1.2. Os exames no Ensino Preparatório

Tal como no primeiro ciclo, procedeu-se à abolição das provas de passagem da 5^a para a 6^a classe do Ciclo Complementar Primário, tendo em conta:

“Que, no Ensino Primário Elementar, se processa, no decurso de cada uma das fases de aprendizagem, uma avaliação contínua, não existindo qualquer prova de passagem no final do ano;

Que o Ciclo Complementar do Ensino Primário²⁶ é equiparado ao Ciclo Preparatório; Que no Ciclo Preparatório, directo ou T.V., não existem provas finais de passagem do 1.º ao 2.º ano;

Que as provas (...), pela sua natureza, não acrescentam quaisquer elementos ao que é possível detectar ao longo do ano por várias provas integradas numa avaliação continuada;

Que a existência destas provas parece pôr em causa a referida avaliação continuada, o que, de acordo com a actual concepção, é prejudicial”.

(Circular n.º 6/1977-DGEB, de 6 de abril)

Em 1976, a avaliação externa no CPES era, ainda, assegurada por provas finais em cinco das sete disciplinas que compunham o currículo. Nesse ano, contudo, diversos condicionalismos – incremento de alunos provindos das antigas colónias e problemas na colocação de professores (Despacho n.º 133/1976-MEIC, de 18 de maio, Preâmbulo) – obrigaram a adaptações na realização dos exames, cuja elaboração e aplicação se deu ao nível da escola ou da turma, de acordo com o número de aulas de que os alunos tivessem beneficiado²⁷.

²⁵ Para obviar a estes riscos, a circular elencava, de forma detalhada, “uma síntese de objetivos, sob a forma de comportamentos observáveis, que constituirão uma base comum para o estabelecimento de critérios de avaliação final” (*ib.*). Para além do apuramento da verdade das aprendizagens, procurava-se, assim, por via da aferição de critérios, obter uma avaliação o mais homogênea possível.

²⁶ Com a institucionalização da escolaridade obrigatória de seis anos (Decreto-Lei n.º 45810/1964, de 9 de julho), paralelamente aos ciclos iniciais do ES (liceal e técnico) passou a existir o ciclo complementar do ensino primário, com dois anos de escolaridade (a 5^a e a 6^a classes), que seria frequentado como alternativa aos ciclos iniciais do ES pelos alunos que não continuassem os estudos.

Pelo Decreto-Lei n.º 47480/1967, de 2 de janeiro, o 1.º ciclo do ensino liceal e o Ciclo Preparatório do ensino técnico foram unificados num ciclo único e geral, designado por CPES (ou, simplesmente, ‘Ciclo Preparatório’). Assim, os alunos deixariam de ser obrigados a escolher um dos ramos do ES numa idade precoce, dando-lhes tempo para descobrirem as suas tendências e aptidões.

O CPES compreendia duas classes anuais e a sua conclusão dependia de aprovação em exame de aptidão a um dos ramos do ES ou – caso o aluno não pretendesse seguir estudos – pela aprovação no exame de fim de ciclo.

Existia uma permutabilidade entre o Ciclo Complementar do Ensino Primário e o Ciclo Preparatório, podendo os alunos que frequentassem um deles mudar para o outro. A mudança do primeiro para o segundo dava-se mediante exame de acesso.

²⁷ Nesse contexto, para os alunos com um tempo de aulas não inferior a oito semanas, foi determinado que seriam admitidos a provas finais apenas os que obtivessem média global nas classificações da frequência “igual ou superior a 10 (9,5 valores) e inferior a 12 (11,5 valores) nas disciplinas classificadas” (Despacho n.º 133/1976-MEIC, de 18 de maio, n.º 3.1.3). Também ficariam dispensados os alunos com média igual ou superior a 12 valores” (n.º 3.1.2).

No ano letivo seguinte (1976/77), através do Despacho n.º 3/1977-SEOP, de 6 de janeiro, a avaliação dos alunos do 2.º ano do CPES passou a realizar-se nos termos que tinham vigorado no ano letivo anterior, para os anos não sujeitos a exame – o 1.º ano do CPES e o 7.º ano do novo curso unificado do ES²⁸. Tal significava que deixavam de existir provas finais, sendo substituídas, nesse mesmo ano, pela obrigatoriedade de os alunos do 2.º ano do Ensino Preparatório realizarem “provas globais finais integradas no processo de aprendizagem, nas disciplinas de Português, Língua Estrangeira, História, Matemática e Ciências da Natureza” (Despacho n.º 22/77-SEOP, de 18 de fevereiro, n.º 1), justificadas pela necessidade de a avaliação final dos alunos constituir um todo coerente com o processo a que haviam sido submetidos desde o 1.º ano” (Preâmbulo). Essas provas eram elaboradas a nível de escola “por uma equipa de professores coordenados pelo respetivo delegado de disciplina” (n.º 1.4), obedecendo a critérios gerais de elaboração e avaliação fixados pela DGEB²⁹.

Como se torna evidente, apesar do gradual descarte dos exames no EB e da emergência da avaliação contínua no discurso e nas normas, esta forma de avaliação não era claramente assumida, em toda a sua extensão e consequências, como avaliação local e situacional, fundada numa pedagogia de processo e alheia, na sua essência, à observância de momentos de avaliação, privilegiados, de âmbito global e sumativo, suportados em instrumentos de avaliação idênticos para alunos diversos.

Com efeito, como fica demonstrado, o avanço da avaliação contínua no EB foi, a espaços, pontuado por decisões que denunciavam alguma hesitação e até desconfiança nos saberes verificados por esta forma de avaliação, julgada menos criteriosa face à avaliação sumativa estandardizada.

²⁸ Transitariam para o ano seguinte os alunos que tivessem obtido na frequência “pelo menos cinco classificações iguais ou superiores a 3 (três)” (Despacho n.º 12/1976, SEOP, de 6 de fevereiro, n.º 3.1). Nos casos de ter quatro classificações iguais ou superiores a 3, o Conselho de Turma ponderaria a transição (n.º 3.3).

²⁹ Tratava-se de provas escritas na generalidade do currículo e ainda de provas orais em Português e Língua Estrangeira. Posteriormente, as provas passariam a realizar-se após o termo das aulas, sendo as provas escritas elaboradas nas escolas “com base em critérios a definir pela Direção-Geral do Ensino Básico, sob orientação e responsabilidade dos Conselhos Pedagógicos que (...) as farão chegar à DGEB para efeito de verificação técnica.” (Despacho n.º 176/1977-SEOP, de 7 de dezembro, n.º 3). Esta mesma norma determinava que as provas orais se restringiriam à disciplina de Língua Estrangeira. Caberia ainda à DGEB a definição dos “critérios gerais para a correção e avaliação das provas escritas.” (n.º 3.3, competindo-lhe ainda decidir sempre que tal se tornasse conveniente, “sob proposta das escolas interessadas, (...) [a formação] de grupos de escolas nos quais se realizarão as mesmas provas escritas.” (n.º 3.1).

4.1.2. Ensino Secundário: entre a afirmação da identidade e o imperativo da seleção

4.1.2.1. Os exames nos Cursos Gerais

No ES, geral³⁰ e complementar³¹, o contexto social conturbado ocorrido na sequência de revolução de abril de 1974 e as consequentes discrepâncias entre escolas, quanto ao cumprimento dos programas, a par da forte contestação aos exames movida pelos estudantes, conduziu, num primeiro momento, a uma facilitação das condições de admissão aos (ou à dispensa dos) mesmos. Assim, logo em junho de 1974, a administração educativa veio permitir, excecionalmente para o ano letivo de 1974/1975, a admissão aos exames do terceiro ano do Curso Geral e do segundo ano do Curso Complementar por parte de alunos com média negativa:

“1. São admitidos a exame:

1.1 no curso geral do ensino liceal, os alunos que globalmente ou em cada uma das secções³² tenham obtido no último ano média compreendida entre 7,5 e 9,4 valores;

1.2 em cada disciplina, nos cursos do ensino técnico e no curso complementar do ensino liceal, os alunos que tenham obtido no último ano média compreendida entre 7,5 e 9,4 valores”.

(Circular LT/ES n.º 42/1974-DGES, de 7 de junho, Parte IV)

Tendo em conta as mesmas circunstâncias, foi facilitada a dispensa de exame nos referidos níveis de ensino:

“3.1. [no ensino secundário liceal] nas duas secções, os alunos que, no último ano, [tivessem obtido] (...) média global mínima de 9,5 valores, independentemente da classificação final apurada em cada disciplina;

3.2. numa secção, os alunos que, no último ano, obtiveram média global mínima de 9,5 valores, independentemente da classificação final apurada em cada uma das disciplinas que a constituem;

3.3. no curso complementar do ensino liceal, os alunos que, no último ano, obtiveram, em cada disciplina média mínima de 9,5.”

(Circular LT-ES n.º 42/74-DGES, de 7 de junho, Parte III)

A inusual situação vivida nas escolas colocou ainda o problema da viabilidade de exames baseados no sistema de ponto único nacional, justificando que, no ano letivo de

³⁰ Até 1975, o Curso Geral do Ensino Secundário - correspondente ao atual 3.º ciclo - subdividia-se em duas vias: liceal e técnica. No ano letivo de 1975/1976, por via da Circular n.º 1/1975-MEIC, de 19 de junho, posteriormente confirmada pelo Despacho Ministerial de 1 de agosto de 1975, funcionou pela primeira vez o 7.º ano de escolaridade do novo ensino unificado, a que se seguiram, nos anos subsequentes, o 8.º ano e o 9.º ano.

³¹ O Curso Complementar – correspondia aos atuais 10.º e 11.º anos.

³² O Curso Geral liceal encontrava-se organizado em duas secções: Letras e Ciências.

1975/76, se optasse pela regionalização da elaboração dos pontos dos exames dos Cursos Geral e Complementar do ensino secundário liceal. Assim,

“Atendendo ao funcionamento irregular de grande parte dos estabelecimentos de ensino no ano letivo de 1975/1976;
Considerando ainda que o programa de exame não deve ser preestabelecido de maneira rígida e abstrata, mas corresponder ao programa efectivamente estudado;
Admitindo também a necessidade de não haver grandes divergências de nível de aprendizagem entre as várias escolas da mesma região.”

(Circular L/ES n.º 4/76-DGES, de 26 de fevereiro, Preâmbulo)

propunha-se, a título experimental, uma sequência de reuniões de docentes por disciplina, conducentes à determinação de programas e à organização de pontos de exame dos cursos gerais e complementares, reuniões essas concretizadas progressivamente ao nível das escolas, do distrito e da região, e nas quais eram sucessivamente aprovadas propostas compreendendo objetivos fundamentais de aprendizagem, os respetivos conteúdos programáticos e a indicação das “matérias que, no final do ano letivo, se (...) [poderiam] considerar efectivamente lecionadas” (n.º 2.1.1). O processo culminava em reuniões regionais, para cada disciplina, com representantes distritais, onde se aprovava as propostas finais e escolhia dois professoras para elaborarem os pontos.

Por idênticas razões, já no ano letivo precedente (1974/75), por via da Circular T/ES n.º 13/75-DGES, de 23 de junho, a elaboração dos exames no ES técnico (cursos geral e complementar) tinha sido remetida para as escolas, competindo aos presidentes dos Conselhos Diretivos

“reunir os professores de cada disciplina sob a presidência do delegado do respetivo grupo. Dessa reunião sairá a constituição do núcleo de professores que se encarregará de elaborar os pontos (3 para cada disciplina: um para a 1ª época, outro para a época de Setembro/Outubro e o terceiro para ficar de reserva).”

(Circular T/ES n.º 13/1975-DGES, de 23 de junho, n.º 1)

Esta internalização das provas acabaria por ser a solução adotada na generalidade dos cursos gerais e complementares. Com efeito, a irregularidade com que decorreu o ano letivo de 1975/76, determinou também para os alunos do CPES e do ES liceal “uma adaptação das normas em vigor relativamente à passagem de ano e aos exames, tendo sobretudo em conta as disciplinas em que os alunos tiveram uma frequência curta ou mesmo nula.” (Despacho n.º 133/1976-MEIC, de 18 de maio, Preâmbulo)³³.

A preocupação com a equidade e a homogeneidade que as provas localmente realizadas suscitava conduziu rapidamente à sua reversão, logo que as condições de funcionamento das escolas foram normalizadas. Tal sucedeu pela mão do então Secretário de Estado da Orientação Pedagógica que determinou o retorno ao regime de ponto nacional para os exames dos cursos gerais e complementares do ES, embora, no primeiro caso, a medida abrangesse apenas as disciplinas de Português e de Matemática. Considerando que “a realização dos exames, escola por escola, teve como resultado que as classificações obtidas se tornaram extremamente desequilibradas, com grave prejuízo para os alunos” (Despacho n.º 6/1977-SEOP, de 17 de janeiro, Preâmbulo). Determinava-se, então, que:

- “1. Os exames dos Cursos Complementares são realizados através de pontos escritos nacionais, os quais serão elaborados sob supervisão da Direção-Geral do Ensino Secundário, a qual nomeará os responsáveis, mantendo, todavia, secreta essa nomeação;
2. Os exames dos Cursos Gerais são realizados através de pontos escritos nacionais apenas nas disciplinas de Português e Matemática, nas condições indicadas no número anterior;
3. Os exames nas restantes disciplinas dos Cursos Gerais serão elaborados por professores de cada escola, escolhidos pelos respetivos Conselhos Pedagógicos, mas de acordo com as normas genéricas a enviar pela Direção-Geral do Ensino Secundário”.

(Despacho n.º 6/1977-SEOP, de 17 de janeiro, Preâmbulo)

A preparação para esses exames foi objeto de particular cuidado por parte do ME, como se verifica em ofício que a Direção-Geral do Ensino Secundário (DGES) dirigiu então às escolas, juntamente com exemplares de dois pontos de ensaio do curso complementar dos liceus, um para Matemática e outro para Francês, destinados aos respetivos delegados que, em conjunto com os restantes professores, decidiriam “da conveniência da sua aplicação” (Ofício-Circular n.º 39/1977-DGES, de 17 de março). Dessa forma procurava estabelecer-se padrões de avaliação, visando o alinhamento das práticas curriculares e avaliativas³⁴.

³³ Nos anos de exame (2.º ano do ensino preparatório, 3.º ano do curso geral e 2.º ano do curso complementar do ensino liceal) os alunos foram integrados em escalões: “Escalão A: disciplinas com aulas, pelo menos a partir de janeiro, inclusive; Escalão B: disciplinas com 8 semanas de aulas, pelo menos, em qualquer momento do ano letivo; Escalão C: disciplinas com menos de 8 semanas de aulas” (Despacho n.º 133/1976-MEIC, DE 18 de maio, n.º 1). As provas dos alunos do escalão A eram elaboradas, por escola, as restantes eram-no por turma, embora pudessem ser agrupadas várias escolas ou turmas com situações semelhantes. Determinava-se, ainda, a dispensa, no ensino preparatório e nos exames do 3.º ano do curso geral, dos alunos com classificação de frequência de 11,5 valores. No caso dos cursos complementares a média de dispensa de exame foi fixada em 14 valores.

Logo no ano letivo seguinte (1977–1978), o regime de ponto nacional para a elaboração das provas de Português e de Matemática do ES deixou, uma vez mais, de constituir norma. Por despacho emanado da SEOP, nas disciplinas sujeitas a ‘provas finais’³⁵, as provas escritas voltariam às escolas, sendo elaboradas “com base em critérios a definir pela DGES e sob orientação e responsabilidade dos respetivos Conselhos Pedagógicos” (Despacho n.º 174/1977-SEOP, de 7 de dezembro, n.º 3). Conquanto voltarem a ser de elaboração local, as provas não deixavam de constituir um teste estandardizado, o que poderá explicar que se destinassem a introduzir “um factor de validação externa do sistema” (n.º 1.2), o que seria renovado no ano seguinte através do Despacho n.º 24/1978-SEOP, de 2 de março.

De salientar que em 1978 se realizou, pela primeira vez, o exame do 9.º ano de escolaridade do ES unificado, iniciado três anos antes, acabando a distinção entre ensino liceal e ensino técnico nos então três primeiros anos do ES.

4.1.2.2. Os exames nos Cursos Complementares

Se nos Cursos Gerais do ES, à semelhança do que tinha ocorrido no Ciclo Elementar e no CPES, se assistia ao aligeiramento da carga examinadora, nos Cursos Complementares a questão do acesso ao ensino superior continuava a impor alguma contenção nessa tendência. Com efeito, se no ano letivo de 1976/77 os alunos do 2.º ano dos Cursos Complementares do ES dispensavam de exame nas disciplinas em que tivessem obtido média mínima de 14 valores³⁶ (Circular L/ES n.º 6/1977-DGES, de 2 de

³⁴ Os aspetos formais eram explicitados na Circular L/ES n.º 6/1977-DGES, de 2 de junho, que definia duas provas de exame (junho/julho e setembro), com duas chamadas na primeira época e uma na segunda. Aos exames do Curso Geral eram admitidos os alunos não dispensados, com média não inferior a 9,5 valores em mais que uma disciplina ou nota inferior a 5 numa disciplina. Eram dispensados os alunos com média geral mínima (médias dos 3 anos) de 12 valores e, no último ano, média não inferior a 10 valores em todas as disciplinas da secção. Às provas orais de todas as disciplinas de cada secção teria acesso quem obtivesse média entre 8,5 e 9,4 valores (exceto, na secção de Ciências, na disciplina de Educação Visual e Estética, em que não existia prova oral). Os alunos com média mínima de 9,5 valores na secção de Letras seriam também sujeitos a prova oral nas línguas vivas em que tivessem obtido média inferior a 11,5 valores, sendo dispensados da prova oral nas restantes. Os examinandos que obtivessem média inferior a 8,5 em qualquer das secções seriam reprovados. No caso dos exames por disciplina, a reprovação ocorreria caso se obtivesse na prova escrita classificação inferior a 7,5, sendo admitidos à oral quando essa classificação se situasse entre esse valor e a nota prevista para dispensa da mesma. Seriam também reprovados aqueles alunos cuja média da prova escrita e da oral fosse inferior a 9,5 valores.

³⁵ Disciplinas com provas finais escritas: Matemática, Biologia, Ciências Físico-Químicas, História, Introdução à Economia e Desenho; disciplinas com provas finais escritas e orais: Português e Língua Estrangeira.

³⁶ A admissão ao exame em cada disciplina estava, assim, reservada aos alunos que, não tendo sido dispensados, tivessem obtido nessa disciplina média mínima de 9,5 valores. Às provas orais eram admitidos os examinandos que tivessem obtido na prova escrita classificações compreendidas entre 7,5 valores e a

junho), esse regime seria suspenso, logo no ano seguinte, tanto no ensino liceal como no técnico:

“Considerando que os cursos complementares do ensino secundário (...) se encontram em vias de reformulação, apontando para uma mais correcta formação dos alunos (...); Considerando que a mobilidade do pessoal docente, agravada nos últimos anos, torna muito difícil o acompanhamento de ano para ano dos alunos pelos mesmos professores, impossibilitando uma avaliação correcta do trabalho escolar;

Considerando que o condicionamento no acesso ao ensino superior exige que se atenda ao curriculum vitae dos alunos, nomeadamente as classificações obtidas;

Considerando que não pode permitir-se que os alunos sejam tratados em condições de manifesta desigualdade, que varia com o grau de exigência dos respectivos professores, o que conduz a situações de manifesta injustiça; (...)

É abolido o regime de dispensa de exame final nos cursos complementares do ensino liceal e técnico para os alunos cuja primeira matrícula nos cursos complementares se tenha efetuado no ano letivo de 1977-1978.”

(Despacho n.º 130/1977, SEOP, de 29 de setembro, Preâmbulo e n.º 1)

Esta suspensão seria, contudo, levantada no ano letivo imediato (1978-1979), sob o argumento da sua impertinência face às alterações em curso no nível de ensino em questão:

“Considerando que não se mostra conveniente proceder à introdução de inovações no regime de exames nos cursos complementares do ensino secundário liceal e técnico, que se encontram em vias de extinção com a entrada em funcionamento dos 10.º e 11.º anos de escolaridade³⁷”.

(Despacho n.º 7/1979-SEEBS, de 2 de fevereiro, Preâmbulo)³⁸

Com efeito, o processo de unificação das vias de ensino, que se havia iniciado em 1975/76, com a inserção do 7.º ano de escolaridade, teve continuidade, três anos mais tarde, nos Cursos Complementares do ES, com a introdução do 10.º ano unificado (1978/79). Nesse contexto, impunha-se revisitar o sistema de avaliação praticado nesses cursos (Despacho n.º 71/1978-SEEBS, de 22 de setembro), competindo à DGES a obrigação de “elaborar no mais curto espaço de tempo possível, uma proposta de sistema de avaliação dos alunos do 10.º ano de escolaridade” (Ofício-Circular n.º 102/1978-

média prevista para dispensa de prova oral na disciplina em causa, que era de 11,5 valores nas línguas vivas e de 9,5 valores nas restantes. A reprovação ocorria nas disciplinas nas quais os examinandos não obtivessem classificação mínima de 7,5 valores. A classificação final em cada disciplina resultaria da média aritmética das classificações obtidas na frequência da disciplina no 2.º ano do curso e no exame.

³⁷ 10.º e 11.º anos de escolaridade do novo ensino secundário unificado.

³⁸ Determinava-se a dispensa dos alunos que obtivessem na média da frequência, a classificação mínima de 14 valores e, nas disciplinas bienais, os alunos que reunissem cumulativamente classificação mínima de 14 valores, na média de frequência do 2.º ano, e média não inferior a 14 valores no conjunto das médias finais de frequência do 1.º e 2.º anos da disciplina.

DGES, de 6 de outubro, n.º 1), devendo, para o efeito, “recolher a opinião dos Conselhos Pedagógicos dos estabelecimentos de ensino” (n.º 2) sobre os parâmetros e a escala de avaliação e as condições de passagem ao 11.º ano.

Em 1974/75, perante a acumulação de candidatos às universidades, sem que as mesmas tivessem capacidade para os aceitar, não houve ingressos no Ensino Superior. Paralelamente, criou-se um serviço de âmbito nacional, denominado Serviço Cívico Estudantil (SCE) (Decreto-Lei n.º 270/1975, de 30 de maio), destinado aos candidatos ao 1.º ano do Ensino Superior. Na prática, a frequência do SCE implicava atrasar o acesso ao ensino superior, aliviando a pressão sobre as faculdades e os institutos superiores. O SCE viria a ser extinto³⁹ e substituído por um ano de formação preliminar, designado Ano Propedêutico, de ensino a distância, por via televisiva, que culminava com a submissão dos alunos a exames nas disciplinas do currículo, de cuja média classificativa resultaria o seu posicionamento para efeitos de acesso ao ensino superior. Este alargamento do ciclo complementar do ES a um terceiro ano baseou-se no facto de o país ser, à época, “dos poucos países da Europa ainda com escolaridade pré-universitária de apenas onze anos” (Decreto-Lei n.º 491/1977, de 23 de setembro, Preâmbulo), “um fator a ter em conta, nomeadamente, quando necessitamos de preparar os nossos técnicos a um nível cada vez mais desenvolvido que acompanhe a evolução crescente da ciência e da técnica” (*ib.*)⁴⁰.

O aproveitamento em todas as disciplinas era condição obrigatória para os alunos se matricularem no ensino superior:

“1- O aproveitamento do Ano Propedêutico será apreciado através de dois conjuntos de provas de avaliação de conhecimentos.

2- Cada um desses conjuntos é composto por cinco⁴¹ provas escritas para avaliação dos conhecimentos sobre a matéria das disciplinas em que o estudante se encontra inscrito.”

(Portaria n.º 210/1978, de 15 de abril, art.º 1.º)

Num quadro de escassez de vagas, o legislador, reconhecendo embora como determinante para o país a “formação de técnicos verdadeiramente qualificados”

³⁹ Lei n.º 37/1977, de 17 de junho.

⁴⁰ Para se matricularem no Ano Propedêutico, os candidatos deviam possuir o curso complementar do ES ou equivalente oficial.

⁴¹ Para acesso a cada curso do ensino superior existia um plano de estudos constituído por cinco disciplinas: Língua Portuguesa; duas disciplinas fixadas como nucleares de cada curso; uma disciplina complementar das nucleares de cada curso, considerada essencial para a formação adequada dos estudantes; uma disciplina de opção correspondente a uma língua estrangeira. (Decreto-Lei n.º 491/1977, de 23 de novembro, art.º 2.º, n.º 2, al. a), b), c) e d))

(Decreto-Lei n.º 397/1977 de 17 de setembro, Preâmbulo), afirmava, contudo, a necessidade de limitar o acesso aos cursos em que o excesso de diplomados colocasse em risco o “agravamento do desemprego” (*ib.*), pelo que estabelecia o sistema de *numerus clausus* para os estabelecimentos do ensino superior, limitando, desse modo, o número de estudantes a admitir anualmente.

Posteriormente, seria reconhecido que o ano propedêutico havia sido “uma solução de recurso, apoiada num tipo de ensino claramente inadequado à faixa etária dos alunos a que se destina” (Decreto-Lei n.º 240/1980, de 19 de julho, Preâmbulo), justificada pela impossibilidade, à data, de criação de um 12.º ano. Assim, a iniciativa foi retomada e esse terceiro ano foi adicionado nos cursos complementares do ES, em que coexistiam “dois objetivos principais: preparação para o ingresso no ensino superior e início de uma profissionalização necessariamente orientada para a inserção direta na vida activa.” (*ib.*). Este duplo propósito implicava o desdobramento do 12.º ano em duas vias distintas: a de ensino e a profissionalizante. Não sendo esta última impeditiva do acesso ao ensino superior, o certo é que, enquanto percurso orientado para um ingresso mais imediato no mercado de trabalho, desviava das universidades um número significativo de alunos, respondendo, também dessa forma, ao imperativo da seleção cometido ao ES.

4.2. A consagração da avaliação contínua e a abolição dos exames: autorregulação insinuada entre tensões desreguladoras e rerreguladoras

Se até ao início da década de 80 do século passado, com exceção de alguns momentos mais conturbados, a existência de *Exames*, de âmbito local ou nacional, com impacto na progressão dos alunos, tinha merecido algum consenso entre as forças políticas, em 1983, pela mão de Fraústo da Silva, um académico com um vasto currículo na administração educativa, ministro da educação de um governo de coligação de centro-direita (PSD/CDS/PPM)⁴², essa realidade foi alterada e os exames foram abolidos em todos os níveis do ensino não superior.

Realçando os princípios orientadores da chamada avaliação contínua, o Despacho n.º 23/ME/1983, de 1 de fevereiro, concluía pela perda de sentido da existência das provas de exame vigentes, vistas como “peças estranhas do processo de avaliação contínua”

⁴² PSD - Partido Social Democrático (PSD), CDS - Centro Democrático Social e PPM - Partido Popular Monárquico.

(Despacho n.º 23/ME/1983, de 1 de fevereiro, Preâmbulo, n.º 1). Assim, para o ES (geral e complementar), o despacho determinava que “o aproveitamento final de cada disciplina é expresso pelo nível ou classificação atribuídos no último período, no entendimento de que exprimem a apreciação global ao longo do ano” (n.º 1.2). Logo, para efeitos de transição de ano ou de conclusão de curso, deveriam efetuar-se “as adaptações decorrentes da inexistência de exames ou provas finais” (n.º 2).

Não obstante, o diploma refletia preocupação com a equidade das avaliações internas, determinando a existência de “práticas de validação interna do rendimento escolar (...) tendo em vista garantir, em termos globais, coerência de objetivos e homogeneidade de níveis de exigência” (n.º 8). Para tal, mantinham-se em vigor as provas globais finais que se vinham verificando no CPES, perspectivando-se a sua progressiva extensão ao ES.

A abolição dos exames fez-se acompanhar do desejo de ver “assumida por parte das escolas, a responsabilidade inalienável da condução global do processo educativo” (Despacho n.º 23/ME/1983, de 1 de fevereiro, Preâmbulo, n.º 1), endossando aos atores locais incumbências acrescidas, num apelo ao exercício da autonomia e da autorregulação. A administração educativa validaria os resultados, através de auditorias esporádicas, por amostragem, sem consequência nas classificações dos alunos (*ib.*). Procurava-se gerir a tensão entre o impulso desregulador, decorrente da extinção dos exames e os imperativos da qualidade e do rigor do ensino, que se receava não ficarem plenamente assegurados no quadro da autorregulação.

4.3. A ‘questão do acesso’: estratégias e sinuosidades de um processo

Ao abolir os exames, prescindia-se de um dos principais instrumentos reguladores do fluxo de estudantes através do sistema, o que debilitava o processo de seleção no acesso ao ensino superior. Assim, foi proposto um novo modelo de provas de acesso à universidade, por via de um ‘concurso de acesso’ baseado em provas específicas que substituíam o concurso documental, então vigente, baseado nas classificações do ES.

O novo ‘concurso de acesso’ comportaria uma ‘prova comum’⁴³ e uma ‘prova

⁴³ Destinada “a avaliar a capacidade de compreensão e expressão na língua portuguesa e numa língua viva estrangeira (Francês ou Inglês, à escolha do candidato)” (Portaria n.º 143/1983, de 11 de fevereiro, art.º 8.º).

específica⁴⁴ dirigidas por um “júri constituído por professores das universidades portuguesas” (Portaria n.º 143/1983-ME, de 11 de fevereiro, art.º 12.º, n.º 1)⁴⁵. Porém, este formato concursal, que fora diferido para o ano letivo de 1984/85, não chegaria a ser aplicado, consolidando-se como regra, nos anos seguintes, a situação transitória implementada no ano letivo de 1983/84 (Portaria n.º 387/1983-ME de 7 de abril). Por outras palavras, os alunos com o 12.º ano de escolaridade prestariam “provas com âmbito nacional, destinadas a promover a aferição dos critérios de classificação praticados nas diferentes escolas” (Portaria n.º 387/1983, de 7 de abril, art.º 2.º, n.º 2), o que corresponderia, na verdade, à realização dos exames que eram requeridos aos alunos externos.

Constituída por três exames baseados nos programas das disciplinas do curso do ES, esta prova de aferição relevava para a definição da posição dos candidatos no concurso de candidatura, sendo a respetiva classificação ponderada juntamente com as classificações de frequência do 12.º ano. Concomitantemente, de forma a corrigir “a gravíssima distorção introduzida pelo elevado peso de avaliação contínua no cálculo da nota de candidatura” (Portaria n.º 168/1985-ME, de 29 de março), alterava-se o peso das classificações internas, limitando-se a 33% o peso das classificações obtidas através do regime de avaliação contínua na nota da candidatura (anteriormente era de 75%) passando o peso da prova de aferição de 25% para 67% da nota (*ib.*).

Este processo de aferição das notas obtidas em regime de avaliação contínua, baseado numa prova composta por três exames, manter-se-á inalterado até 1988, quando foi modificado para acomodar as determinações da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) (Lei n.º 46/1986, de 14 de outubro, art.º 12.º, n.º 1, al. a)). Neste contexto, foi criado um novo regime de acesso ao Ensino Superior, com a designada Prova Geral de Acesso (PGA) (Decreto-Lei n.º 354/1988, de 12 de outubro).

Deste modo, retoma-se o espírito do legislador, patente na inconsequente Portaria

⁴⁴ Destinada a “verificar se o candidato dispõe da preparação mínima indispensável ao ingresso num ou mais cursos superiores determinados.” (art.º 9.º.)

⁴⁵ Dessa forma, vinculava-se a separação entre os dois níveis de ensino, secundário e superior, avocando a este último a prerrogativa na definição das condições de admissão à respetiva frequência, já que a “utilização pelo sistema de acesso ao ensino superior do processo de avaliação terminal do ensino secundário” (Preâmbulo) constituía, segundo o legislador, uma das “deficiências que importa[va] corrigir. (...) já que as provas deste visam finalidades diferentes das de garantir uma adequada seleção de candidatos à universidade” (*ib.*).

n.º 143/1983 de 11 de fevereiro, distanciando-se dos saberes adquiridos no 12.º ano (sobre os quais residia, até então exclusivamente, a seleção dos candidatos), sendo que a partir daí seriam apuradas, por via de uma prova nacional, destinada a avaliar, nos candidatos, “o seu desenvolvimento intelectual, o seu domínio da Língua portuguesa ao nível da compreensão e da expressão e a sua maturidade cultural” (Decreto-Lei n.º 354/1988, de 12 de outubro, art.º 10.º, n.º 1). Nesse sentido, era explícito que a PGA não recairia nos “conhecimentos específicos das disciplinas que integram os *curricula* até ao 12.º ano de escolaridade, sem prejuízo de ter em conta a formação geral e a maturidade cultural correspondentes ao momento do percurso escolar em que os estudantes realizam a prova” (art.º 10.º, n.º 3)⁴⁶. No conjunto dos critérios, era conferida proeminência à classificação obtida na PGA, limitando-a inferiormente a 30%, reservando às classificações do ES um peso variável entre 25% e 50%. (art.º 24, n.º 3, alíneas a) e b)).

Como vimos, a aferição das classificações do ES, com o propósito de salvaguardar a qualidade e a equidade no sistema, tinha adquirido particular premência, desde a abolição dos exames no ano de 1983, constituindo uma preocupação para a administração educativa, com a introdução do novo regime de acesso. Nesse sentido, determinou-se serem as referidas classificações “sempre que possível e necessário, corrigidas estatisticamente através da utilização das informações fornecidas acerca dos seus valores médios e desvio” (art.º 25.º).

Identicamente, na primeira reforma curricular, dos ensinos Básico e Secundário⁴⁷, aprovada na sequência da promulgação da LBSE, é cometida à avaliação aferida a função de controlo da qualidade do sistema educativo para garantir a “confiança social nos diplomas escolares, através da validação externa.” (Despacho n.º 162/ME/1991, de 27 de setembro, n.º 5.1). A avaliação aferida seria instrumentada por “um teste ou bateria de testes que [mediriam], com validade e fidedignidade” (n.º 7.1) a consecução desse objetivo, propósito que seria, contudo, ultrapassado no ano seguinte com a publicação do

⁴⁶ Os critérios de seriação competiam aos estabelecimentos de ensino superior. Porém, não deixava de se determinar que os mesmos deveriam incluir obrigatoriamente: “a) A classificação obtida na prova geral de acesso; b) As classificações obtidas no ensino secundário, globalmente e/ou por disciplina; podendo ainda incluir: c) A classificação das provas específicas de acesso, realizadas pelo próprio estabelecimento de ensino superior; d) A eventual classificação das provas realizadas para a verificação dos pré-requisitos específicos (...). (Decreto-Lei n.º 354/1988, de 12 de outubro, art.º 24.º, n.º 2). No seu artigo 9.º, n.º 3, previa-se também que face à natureza específica de alguns cursos, os estabelecimentos de ensino superior poderiam condicionar a candidatura à matrícula e inscrição num determinado curso à satisfação de pré-requisitos específicos de natureza física, vocacional ou outros.

⁴⁷ Legalmente instituída pelo Decreto-Lei n.º 286/1989, de 29 de agosto.

Decreto-Lei n.º 189/1992, de 3 de setembro que, abolindo a PGA, instituiu um novo sistema de acesso ao ensino superior assente em

“dois pilares fundamentais: o trabalho desenvolvido pelo estudante ao longo do ensino secundário, medido através das classificações finais obtidas; e a avaliação das suas capacidades para a frequência do curso do ensino superior em que pretende ingressar, operada através das provas específicas.”

(Decreto-Lei n.º 189/1992, de 3 de setembro, Preâmbulo)

O diploma sustentava, porém, que as classificações finais do ES seriam “objeto de aferição, através de um exame nacional (...) a realizar por todos aqueles que queiram ingressar no sistema” (*ib.*). Foi o regresso, sob nova forma, da prova de aferição para acesso ao Ensino Superior, que havia sido abolida escassos quatro anos atrás. Visando “a homogeneidade das classificações” do ES (art.º 7.º, n.º 1), através de exame nacional escrito e não eliminatório, sobre a matéria do curso do ensino secundário” (*ib.*), a prova de aferição ponderava em 20% na classificação final do ciclo. As provas específicas, da responsabilidade das instituições do Ensino Superior, com o declarado propósito de “avaliar a capacidade dos candidatos para a frequência de um curso superior” (art.º 9.º, n.º 1) asseguravam, conjuntamente com as classificações aferidas do ES, a seriação dos candidatos ao Ensino Superior⁴⁸.

No caso do EB⁴⁹, a hipótese de a aferição poder impactar na progressão dos alunos seria rapidamente afastada com a promulgação do Despacho Normativo n.º 98-A/1992-ME, de 19 de junho⁵⁰, que aprovou o sistema de avaliação dos alunos do EB. Nele se afirmava expressamente que a “avaliação [aferida] (...) não tem efeitos sobre a progressão escolar dos alunos” (Despacho Normativo n.º 98-A/92-ME, de 19 de junho, n.º 43), sustentando-se, ainda, que a “avaliação aferida destina-se a medir o grau de cumprimento dos objectivos curriculares mínimos, definidos, a nível nacional, para cada ciclo do EB, visando o controlo da qualidade do sistema de ensino, a tomada de decisões para o seu aperfeiçoamento e, ainda, a confiança social no sistema escolar” (n.º 41). Com tal propósito, a avaliação aferida poderia ter lugar em qualquer momento do ano letivo, competindo ao ME a elaboração das provas (n.º 43).

A inquietação decorrente da ausência dos exames, sobre os quais recaía a função

⁴⁸ Nos termos do Artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 189/1992, de 3 de setembro, a classificação das provas específicas tinha uma ponderação de 50% para a nota de candidatura, sendo os restantes 50% relativos à classificação final do Ensino Secundário, que, por sua vez, incluía a classificação da prova de aferição com uma ponderação de 20%.

⁴⁹ Com a promulgação da LBSE, o EB passou a integrar o anterior Curso Geral Unificado do ES.

⁵⁰ Revogou o Despacho n.º 162/ME/1991, de 27 de setembro.

aferidora, para além da seletiva, parece ter determinado a azáfama normativa, cujo propósito último era não perder o controlo sobre o sistema e salvaguardar a equidade e rigor da avaliação.

Como se verá a seguir, o corolário desta orfandade reguladora foi a reintrodução dos exames no sistema de ensino português.

4.4. O resgate e a afirmação dos exames: de instrumento de regulação e *accountability* a meta-política na educação

O Despacho Normativo n.º 338/1993-ME, de 29 de setembro, do ministro da educação, que aprovou o regime de avaliação dos alunos do ensino secundário, reintroduzindo os exames no ano terminal do ES⁵¹, pretendia dar

“cumprimento aos objetivos consignados para o ensino secundário na Lei de bases do Sistema Educativo (Lei 46/86, de 14 de outubro), permitindo verificar, a cada momento, do nível de consecução de tais objetivos e garantir o controlo da qualidade do ensino.”

(Despacho Normativo n.º 338/1993-ME, de 29 de setembro, Preâmbulo)

Discorrendo sobre as finalidades da avaliação, o legislador afirmava que, com o fim de certificar os saberes adquiridos, “a avaliação afere os conhecimentos, competências e capacidades dos alunos, quer para o prosseguimento de estudos, quer para o ingresso na vida ativa” (Anexo 1, n.º 4), referindo que, com o propósito de promoção da qualidade do sistema educativo, a avaliação “permite fundamentar mudanças e inovações, designadamente de incidência curricular, a partir da aferição do ensino e da aprendizagem, com referência a padrões previamente estabelecidos” (Anexo 1, n.º 5).

O diploma investia, assim, a avaliação de uma dimensão reguladora sobre o currículo e sobre o ensino, competindo-lhe:

- “a) Determinar as diversas componentes do ensino-aprendizagem, procedendo, nomeadamente, à seleção dos métodos e recursos educativos e às adaptações curriculares necessárias à satisfação das necessidades educativas dos alunos;
 - b) Orientar a ação do professor no seu relacionamento com os alunos, com os outros professores e com os encarregados de educação; (...)
 - d) Melhorar a qualidade do ensino ministrado em cada escola.”
- (Despacho Normativo n.º 338/1993-ME, de 29 de setembro, Anexo 1, n.º 3, al. a), b) e c))

⁵¹ O regime de avaliação aplicar-se-ia, a partir do ano letivo de 1993–1994, ao 10.º ano e escolaridade e, progressivamente, aos 11.º e 12.º anos, nos anos letivos seguintes, acompanhando a generalização dos novos planos curriculares do ensino secundário. Na prática os exames instituídos pelo Despacho Normativo n.º 338/1993-ME, de 29 de setembro, tiveram a sua primeira edição no final do ano letivo de 1995/1996.

Neste contexto, a norma prescrevia os exames escritos, de âmbito nacional, na generalidade das disciplinas do 12.º ano, nos cursos orientados para o prosseguimento de estudos e nos orientados para o ingresso mais imediato na vida ativa. Simultaneamente, e para promover a adaptação ao carácter eminentemente sumativo e globalizante do novo sistema de avaliação, o diploma instituiu a realização de provas globais internas nos 10.º e 11.º anos, com impacto na classificação dos alunos, e que constituiriam exercícios tirocinantes com vista aos exames nacionais. Assim, sustentava-se que as mesmas visavam:

- “a) Contribuir para avaliar o grau de cumprimento dos objectivos programáticos fixados para cada disciplina;
- b) Contribuir para uma maior participação, responsabilização e eficácia na programação e execução das tarefas a realizar pelo professor e pelos alunos em cada disciplina;
- c) Contribuir para a formação de um juízo globalizante sobre o processo de aprendizagem realizado ao longo do ano;
- d) Contribuir para uma maior equidade na avaliação sumativa dos alunos.”

(Despacho n.º 60/SEED/1994, de 17 de setembro, Regulamento, Cap. II, n.º 4)

O longo processo que culminou com a reintrodução dos exames, nos diversos ciclos de ensino foi amiúde precedido da introdução de outros instrumentos de avaliação, cujo denominador comum era o de serem globais na abrangência, sumativos no propósito e standardizados no conteúdo e na forma. Poderá mesmo afirmar-se que a aproximação aos exames, por via da prévia instituição de instrumentos de avaliação sumativa e globalizante, constituiu uma estratégia recorrente das administrações educativas.

Foi essa estratégia que suportou, nesse mesmo ano de 1994, o alargamento das provas globais ao 3.º ciclo do EB, abrangendo a generalidade das disciplinas do 9.º ano e computando a sua classificação para a notação final das disciplinas, com uma ponderação de 25%. Na norma que prescreve a medida, alega-se que o “investimento de confiança da comunidade e do Estado no regime de escolaridade obrigatória justifica o reforço de medidas que permitam induzir uma maior equidade, justiça e rigor na avaliação dos alunos” (Despacho Normativo n.º 644-A/1994-ME, de 8 de setembro, Preâmbulo)⁵².

⁵² Nesse sentido, o despacho incluía, como aditamento ao anexo do Despacho n.º 98-A/1992-ME, de 19 de junho, entre outros, os seguintes pontos: “33-A – Entre os elementos a considerar para a avaliação sumativa do 3.º ciclo incluiu-se uma prova escrita global a realizar em todas as disciplinas do 9.º ano, exceto nas disciplinas de Educação Moral e Religiosa Católica, ou de outras confissões, de Desenvolvimento Pessoal e Social e de Educação Física; 33-B – Na disciplina de Ciências naturais, a prova global ocorre no final do 8.º ano; 33-C – As provas globais são realizadas a nível de escola, sendo elaboradas pelo grupo disciplinar ou departamento curricular, segundo critérios aprovados pelo conselho pedagógico; e 33-D – Para efeitos

A evolução desta medida seria a reintrodução dos exames também no 3.º ciclo de escolaridade, mas as eleições de outubro de 1995 e de 1999, com a consequente formação de governos de centro-esquerda do Partido Socialista (PS), portadores de uma conceção menos sancionatória da avaliação no EB, adiou a decisão por alguns anos. Ao invés, as provas globais no 3.º ciclo foram substituídas por provas de aferição nacionais, nas disciplinas de Português e de Matemática, a realizar nos 4.º, 6.º e 9.º anos de escolaridade, destinadas

“a medir o grau de cumprimento dos objetivos essenciais, definidos a nível nacional para cada ciclo do ensino básico, com o propósito de contribuir para a tomada de decisões no sentido de melhorar a qualidade das aprendizagens e reforçar a confiança social no sistema educativo.”

(Despacho n.º 5437/2000-SEE, de 18 de fevereiro, n.º 1)

Dessa forma, procurava-se assegurar a realimentação do processo educativo para respetiva melhoria, sinalizando, perante a opinião pública, o desígnio de monitorização do sistema.

Sem impacto na progressão dos alunos, as provas de aferição assumiam um carácter informativo, com propósitos de *accountability* do sistema. Contudo, não deixavam de condicionar indiretamente as práticas de ensino/aprendizagem, por via da autorregulação induzida pelos seus resultados.

Privilegiando uma avaliação não sancionatória no EB, a nova administração potenciaria, contudo, a dimensão seletiva da avaliação no ES, ao restabelecer a ligação entre os exames nacionais e o acesso ao Ensino Superior. Com efeito, sob o argumento da necessidade de “evitar a duplicação de exames nacionais” (Decreto-Lei n.º 318/1995, de 28 de novembro, Preâmbulo) para os alunos que pretendessem prosseguir estudos superiores, a partir do ano letivo de 1996-1997 passa a relevar “como prova de aferição o exame nacional da disciplina base do respetivo curso secundário” (*ib.*).

Os exames nacionais do ES readquiriram, dessa forma, a prevalecente valência da seleção dos alunos no acesso ao Ensino Superior.

de formalização da avaliação sumativa em cada disciplina sujeita a prova global, a classificação final a atribuir será calculada de acordo com a seguinte fórmula: $CF = \frac{3Cf + PG}{4}$ em que: *CF* = classificação final; *Cf* = classificação de frequência no final do 3.º período; *PG* – classificação da prova global” (Despacho Normativo n.º 644-A/1994-ME, de 8 de setembro, n.º 1).

No Decreto-Lei n.º 296-A/1998, de 25 de setembro, que estabelece, no âmbito da LBSE, os princípios gerais a que deve estar sujeito o acesso e ingresso no ensino superior, é imputada aos respetivos estabelecimentos a responsabilidade pelo “processo de avaliação da capacidade para a frequência, bem como o da selecção e seriação dos candidatos ao ingresso em cada curso” (Decreto-Lei n.º 296-A/1998, de 25 de setembro, Preâmbulo). Com tal enquadramento, a Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior (CNAES), criada pelo mesmo diploma, permitiu que as escolas optassem por uma de duas vias:

- “a) Elaborar e realizar, sob a sua direcção, provas expressamente destinadas a esse fim;
 - b) Utilizar exames nacionais do ensino secundário, sempre que entenda que os mesmos satisfazem os objectivos que se pretendem alcançar com as provas de ingresso.”
- (Decreto-Lei n.º 296-A/1998, de 25 de setembro, art.º 19.º)

A última opção viria a constituir a regra, tornando os exames do ES na ‘prova de capacidade para a frequência do ensino superior’.

Em 2002, com o regresso ao poder de uma coligação de centro-direita, retomou-se a adoção de provas de carácter sumativo no EB, com impacto na progressão, sob a forma de exames nacionais, “no 9.º ano, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática” (Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de outubro, art.º 1.º). Da responsabilidade do ME, a circunscrição dos exames às duas disciplinas induzia uma hierarquização disciplinar, promovendo-se alguns saberes em detrimento de outros.

O governo seguinte, de centro-esquerda, viria a conferir aos *Exames* um particular propósito orientador dos percursos académicos, potenciando a procura de percursos educativos e formativos, proporcionadores de dupla certificação. Tal desígnio foi prosseguido, designadamente, através do “afastamento da obrigatoriedade da realização de exames nacionais nos cursos tecnológicos e artísticos especializados profissionalmente qualificantes” ao mesmo tempo que se operava “a alteração do processo de avaliação sumativa externa dos cursos científico-humanísticos, de molde a valorizar a respectiva componente nuclear.” (Decreto-Lei n.º 24/2006, de 6 de fevereiro, Preâmbulo).

No ano letivo de 2005/2006, por influência da mesma administração, o GAVE implementava uma nova modalidade de testes nacionais standardizados – os testes intermédios – que configuravam um ‘para-exame’, sem impacto obrigatório na progressão dos alunos, mas com assumida função de preparação e treino para os Exames Nacionais:

“Os testes intermédios são instrumentos de avaliação disponibilizados pelo GAVE ao longo do ano lectivo e têm como principais finalidades permitir a cada professor aferir o desempenho dos seus alunos por referência a padrões de âmbito nacional, ajudar os alunos a uma melhor consciencialização da progressão da sua aprendizagem, tendo em conta estes padrões e, complementarmente, a sua progressiva familiarização com instrumentos de avaliação externa, processo a que estarão sujeitos no final do 3.º ciclo, no caso do ensino básico, ou no ano terminal das disciplinas do ensino secundário.”

(GAVE, 2008, p. 11)

Tanto a aplicação dos testes intermédios como o aporte das respetivas classificações para o processo de avaliação interna dos alunos era “da exclusiva competência dos órgãos de decisão pedagógica e executiva de cada estabelecimento de ensino” (GAVE, 2008, p. 11).

Numa primeira fase, os testes intermédios privilegiaram as áreas das ciências exatas e naturais, devido à “existência, em regra, de maiores dificuldades de aprendizagem da generalidade dos alunos” (p. 12), sendo ulteriormente alargados a outras disciplinas. A iniciativa prolongou-se no tempo, vindo a perder importância na administração seguinte, acabando por ser descontinuada em 2015, ao fim de 10 anos de implementação.

Em 2012, assumindo, desde o início, a missão de substituir “a facilidade pelo esforço” e “o dirigismo pedagógico pelo rigor científico” (Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, Preâmbulo), o novo Governo, de centro-direita, focaria a sua atenção na dispersão curricular e na orientação para os resultados:

“tendo em vista melhorar a qualidade do que se ensina e do que se aprende, (...) procede à introdução de um conjunto de alterações destinadas a criar uma cultura de rigor e de excelência, através da implementação de medidas no currículo dos ensinos básico e secundário.”

(Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, Preâmbulo)

Para o efeito, foram fixadas metas curriculares, nas diversas disciplinas, ao mesmo tempo que eram tomadas medidas tendentes à

“redução da dispersão curricular concretiza[da](..) no reforço de disciplinas fundamentais, tais como o Português, a Matemática, a História, a Geografia, a Físico-Química e as Ciências Naturais, na promoção do ensino do Inglês, que passará a ser obrigatório por um período de cinco anos. Adicionalmente, na área das expressões reafirma-se um reforço da identidade disciplinar.”

(Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, Preâmbulo)

De forma concertada, procedeu-se à “atualização da estrutura do currículo”, intentando a “redução da dispersão curricular”, ou seja, reforçaram-se as disciplinas consideradas “fundamentais” (*ib.*). Deste modo dava-se continuidade à focagem

curricular que vinha sendo implementada.

Por via da avaliação, a melhoria do ensino seria operada “através da verificação dos conhecimentos adquiridos e das capacidades desenvolvidas nos alunos e da aferição do grau de cumprimento das metas curriculares globalmente fixadas para os níveis de ensino básico e secundário.” (art.º 23.º, n.º 2). Tal objetivo foi concretizado com a introdução de exames nacionais – sob a designação de ‘provas finais de ciclo’ – nos 4.º, 6.º e 9.º anos de escolaridade, incidindo, respetivamente, sobre os conteúdos dos 1.º, 2.º e 3.º CEB das disciplinas de Português, Matemática e Português Língua não Materna.

A exclusividade que os exames passaram a ter no quadro da avaliação externa, em consequência da abolição das provas de aferição nos 1.º e 2.º ciclos e dos testes intermédios revelou uma faceta mais sancionatória da regulação, fundada nos resultados.

Esta realidade viria, contudo, a ser revertida no governo seguinte, de centro-esquerda, evidenciando uma recorrente divergência ideológico-conceptual relativamente aos propósitos e modalidades da avaliação, designadamente ao nível do EB, entre os governos de centro-esquerda e de centro-direita. Assumindo que a avaliação “tem por objetivo central a melhoria do ensino e da aprendizagem, baseada num processo contínuo de intervenção pedagógica” (Decreto-Lei n.º 17/2016, de 4 de abril, art.º 23.º) em dezembro de 2015 foram abolidas as provas finais de ciclo no 4.º e 6.º anos, recuperando, em sua substituição, as provas de aferição, que passaram a ser aplicadas a meio dos 1.º, 2.º e 3.º ciclos, para permitir a intervenção preventiva do insucesso, no pressuposto de que

“as dinâmicas de avaliação visam a melhoria das aprendizagens e o sucesso escolar dos alunos, [e] que a avaliação contínua deve ser o instrumento por excelência da avaliação interna, devendo os instrumentos de avaliação externa atuar como recurso que potencie a avaliação interna realizada na escola”.

(Decreto-Lei n.º 17/2016, de 4 de abril, Preâmbulo)

Revelando preocupação com o facto de a avaliação externa, centrada em apenas algumas disciplinas, conduzir a um “estreitamento curricular (...) na medida em que não é produzida informação sobre outras áreas curriculares” (*ib.*), foram previstas provas de aferição nas diversas disciplinas e não só na Língua Portuguesa e na Matemática:

“Neste contexto de avaliar para melhor aprender, as provas de aferição assumem-se como um instrumento transversal aos diferentes ciclos de aprendizagem e às diferentes componentes do currículo. A sua aplicação universal e obrigatória, em fases intermédias

dos três ciclos do ensino básico — no 2.º, no 5.º e no 8.º ano de escolaridade — abrangendo gradualmente todas as áreas do currículo, permitirá aos professores, aos alunos e às famílias um trabalho atempado, centrado nas dificuldades diagnosticadas e na melhoria efetiva da qualidade do que se aprende.”

(Despacho Normativo n.º 1-F/2016, de 5 de abril, Preâmbulo)

Consequentemente, entre 2016 e 2019, as provas de aferição incidiram sobre várias disciplinas e, em alguns casos, assumiram mesmo um conteúdo híbrido transdisciplinar (Quadro 9).

Quadro 9 - Provas de Aferição 2016-2019

1.º Ciclo				
2016	Português e Estudo do Meio	Matemática e Estudo do Meio		
2017	Português e Estudo do Meio	Matemática e Estudo do Meio	Expressões Artísticas	Expressões Físico Motoras
2018	Português e Estudo do Meio	Matemática e Estudo do Meio	Expressões Artísticas	Expressões Físico Motoras
2019	Português e Estudo do Meio	Matemática e Estudo do Meio	Expressões Artísticas	Expressões Físico Motoras
2.º Ciclo				
2016	Português	Matemática		
2017	História e Geografia de Portugal	Matemática e Ciências Naturais		
2018	Português	Português 2ª Língua	Educação Musical	Educação Visual e Educação Tecnológica
2019	História e Geografia de Portugal	Matemática e Ciências Naturais	Educação Física	
3.º Ciclo				
2016	Português			
2017	Português			
2018	Matemática	Educação Visual	Educação Física	
2019	Português	Português 2ª Língua	História e Geografia	

Fonte: IAVE⁵³

Estas medidas que, no essencial, retomam a prática de aferição verificada no início do milénio, garantiam “a inclusão das áreas do currículo até aqui subvalorizadas em contexto de avaliação externa” (Despacho Normativo n.º 1-F/2016-SEE, de 5 de abril, Preâmbulo), configurando o que poderia ser designado por uma regulação pedagógica ou transformacional (Carvalho, Costa, & Sant’Ovaia, 2019), dado serem isentas de impacto sancionatório e visarem a apropriação, pelos atores locais (alunos, pais e professores), da informação produzida pelas provas.

Desconstruindo as representações de exigência e rigor, recorrentes na narrativa da Administração precedente, legitimadora dos exames, e destacando a “dimensão

⁵³ Informação disponível em: <http://iave.pt/>

eminentemente formativa da avaliação” (Despacho Normativo n.º 1-F/2016-SEE, de 5 de abril, Preâmbulo) que a avaliação deveria assumir no EB, foi adotada a notação descritiva na apreciação das provas, que serve de suporte à elaboração de relatórios individuais (RIPA) e relatórios de escola (REPA) destinados aos encarregados de educação e aos docentes de cada escola. Ademais, também se sustentava que

“um modelo de avaliação é tanto mais exigente quanto contemple mecanismos de introdução de uma maior qualidade no ensino e na aprendizagem, na medida em que fornece pistas claras para conduzir a uma melhoria progressiva das práticas a desenvolver e dos desempenhos de cada aluno, defende-se que o rigor e a exigência se constroem pela diferenciação pedagógica assente numa intervenção precoce no percurso das aprendizagens.”

(Decreto-Lei n.º 17/2016, de 4 de abril, Preâmbulo)

Não obstante a nova perspetiva avaliativa, as provas finais de ciclo do 9.º ano mantiveram-se, sob o argumento de que encerravam “o nível básico de ensino, avaliando o desempenho dos alunos e criando a possibilidade de prosseguimento de diferentes percursos escolares no ensino secundário” (Despacho Normativo 1-F/2016, de 5 de abril, Preâmbulo). De igual forma, permaneceram inalterados os Exames Nacionais do ES, com o objetivo de “avaliar o desempenho dos alunos e certificar a conclusão do ensino secundário nas ofertas formativas que prevejam avaliação externa das aprendizagens, podendo ainda ser considerados para efeitos de acesso ao ensino superior.” (Decreto-Lei, n.º 17/2016, de 4 de abril, art.º 24.º B).

4.5. A indispensabilidade dos exames: narrativas legitimadoras no discurso mediatizado e normativo

Ao longo das últimas duas décadas e meia, a legitimação dos *Exames* tem vindo a ser enquadrada por cinco imperativos, cinco elementos de uma mesma narrativa, que constituem uma regularidade na generalidade das normas produzidas sobre testes standardizados externos, desde então: (i) o imperativo do rigor; (ii) o imperativo da equidade; (iii) o imperativo da qualidade; (iv) o imperativo da seleção; e (v) o imperativo da *accountability* (Fig. 1).

Esta narrativa legitimadora tem sido estribada numa problematização da realidade que se baseia numa representação socialmente construída sobre a verdade do ensino e das aprendizagens verificada nas escolas. Tal representação tem sido apurada e reforçada,

fundando-se num conjunto de evidências simples que, colocadas em sequência, proporcionam uma narrativa facilmente assimilável pela sociedade.

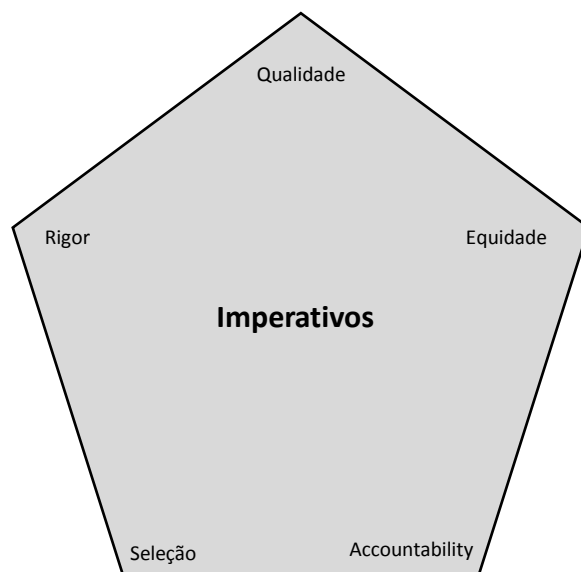


Figura 1 - Imperativos legitimadores dos Exames

Uma primeira evidência reside no alegado défice de conhecimentos e saberes, tidos como básicos e estruturantes, e que são apresentados como o critério de qualidade do ensino e a ‘medida do saber’:

“Saber a tabuada de cor, resolver uma equação, fazer contas com parênteses, calcular uma raiz quadrada à mão, somar frações ou multiplicar potências são algumas das dificuldades que os estudantes têm na Matemática. No ensino básico ou no ensino secundário? Em ambos, mas não só.”

(Público, 22/06/2010, p. 6)

Uma segunda evidência é o proclamado défice de alinhamento dos saberes académicos com o mercado de trabalho. Nesta perspetiva, os alunos estão mal preparados com base num currículo que não é o adequado às necessidades das empresas:

“Um inquérito realizado a 47 empresas, pelo BCSD Portugal, Conselho Empresarial para o Desenvolvimento, conclui que os alunos do 12.º ano se encontram pouco preparados para entrar no mercado do trabalho e que os seus currículos não são os mais adequados.”

(Sábado, 2015)⁵⁴

A terceira evidência é o mau posicionamento dos estudantes portugueses nos testes

⁵⁴ <https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/alunos-estao-mal-preparados-para-o-mercado-de-trabalho>.

internacionais. Tal facto, que as edições mais recentes desses ILSA têm vindo a contrariar, foi frequentemente apresentado como indiciador das debilidades do ensino e das aprendizagens proporcionados pela escola:

“Os resultados obtidos pelo nosso país nas diversas áreas avaliadas são *muito baixos e revelam consistentemente a existência de dificuldades prolongadas* na aquisição dos conhecimentos e capacidades básicos de leitura, de matemática e de ciências. Em matemática, em particular, continuamos a situar-nos significativamente abaixo da média dos países estudados, destacando-se vários factores negativos, nomeadamente uma *grande percentagem de estudantes que não conseguem obter os níveis mínimos de desempenho*.”

(SPM, 2007)

Uma última evidência são os resultados obtidos pelos alunos, principalmente, os alunos das escolas públicas, nos exames nacionais, que são dramatizados em manchetes da comunicação social, nomeadamente aquando da publicação dos *rankings*:

“Quase metade das secundárias ficam aquém das expectativas”

(Público, 07/10/2002, p. 2)

“Maioria das escolas não obtém positiva”

(Público, 02/10/2004, p. 1)

“Uma em cada três escolas não consegue média positiva”

(Público, 02-11-2007, pp. 1, Suplemento)

“Não há escolas públicas no *top* 20 das melhores médias dos exames do básico e do secundário”

(Público, 15/10/2011, p. 1)

“Metade das escolas secundárias públicas ficaram abaixo do esperado”

(Público, 13/10/2012, pp. 1, Suplemento)

“Mais de metade continua aquém do que seria de esperar pelo seu contexto social”

(Público, 29/11/2014, pp. 1, Suplemento)

Uma vez partilhadas no espaço público, estas evidências requerem que para elas se encontrem causas (*e.g.*, a impreparação/incompetência dos professores; a dispersão dos *curricula*; o facilitismo e pouca exigência no ensino; a inexistência de uma cultura de *accountability* nas escolas, etc.).

Assim fundamentados, os imperativos referidos remetem, por sua vez, para três premências do sistema educativo: (i) o apuramento da verdade sobre o que é ensinado e aprendido; (ii) o controlo da consecução dos objetivos definidos para cada nível de ensino; e (iii) a seriação dos alunos e da orientação dos percursos escolares (Fig. 2).

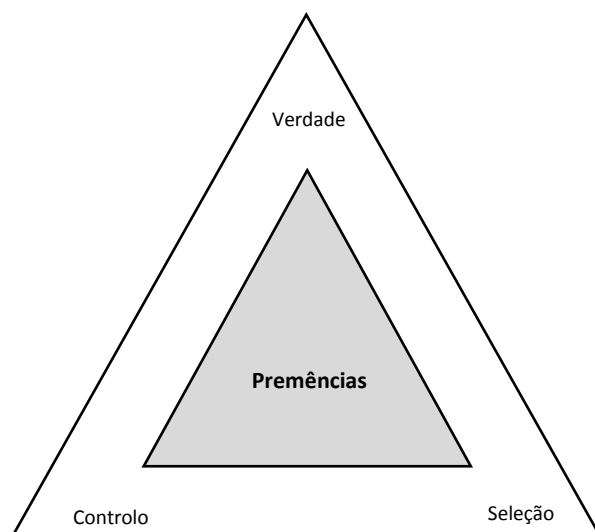


Figura 2 - Premências do Sistema Educativo

Tais premências têm vindo a sustentar diversas preconizações, que se estendem desde a aferição e certificação dos conhecimentos e competências dos alunos, à simplificação e focagem dos *curricula*, passando pelo controlo e alinhamento das práticas pedagógicas e pela seleção e orientação dos percursos dos alunos. (Fig. 3).

Como se pode constatar nos exemplos seguidamente apresentados, estas preconizações são evidentes no discurso normativo, mormente na legislação relativa à avaliação:

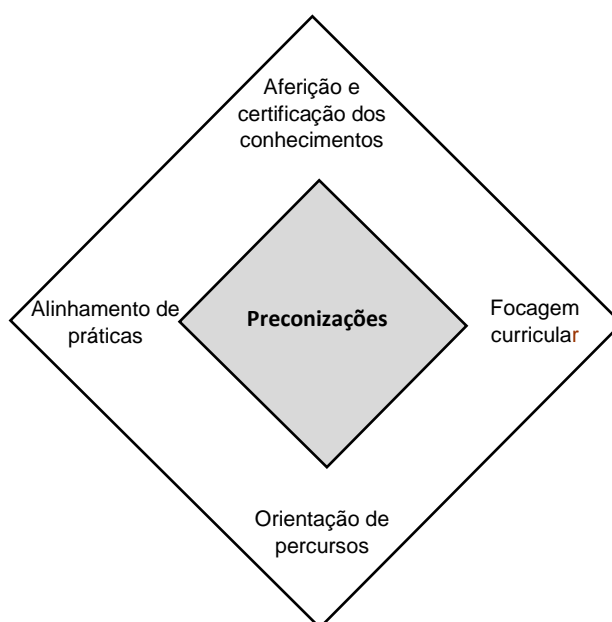


Figura 3 - Preconizações para o Sistema

Aferição e certificação dos conhecimentos

“Com o fim de promover a qualidade do sistema educativo, a avaliação permite fundamentar mudanças e inovações, designadamente de incidência curricular, a partir da aferição do ensino e da aprendizagem, com referência a padrões previamente estabelecidos.”

(Despacho Normativo n.º 338/1993-ME, de 29 de setembro, Anexo I, n.º 5)⁵⁵

“4 - A avaliação sumativa traduz-se na formulação de um juízo globalizante sobre as aprendizagens realizadas pelos alunos, tendo como funções principais o apoio ao processo educativo e a sua certificação, (...)”

(Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de outubro, art.º 1.º)⁵⁶

Focagem curricular

“(...) valorizando, em simultâneo, a identidade do ensino secundário (...) [através] da alteração do processo de avaliação sumativa externa dos cursos científico-humanísticos, de molde a valorizar a respectiva componente nuclear.”

(Decreto-Lei n.º 24/2006, de 6 de fevereiro, Preâmbulo)⁵⁷

“As medidas adotadas passam, (...) pela atualização da estrutura do currículo, nomeadamente através da redução da dispersão curricular, e por um acompanhamento mais eficaz dos alunos, através de uma melhoria da avaliação e da deteção atempada de dificuldades.”

(Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, Preâmbulo)⁵⁸

Alinhamento de práticas

“A avaliação tem ainda por objetivo conhecer o estado do ensino, retificar procedimentos e reajustar o ensino das diversas disciplinas aos objetivos curriculares fixados.”

(Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, art.º 23.º, n.º 4)

“(...) um modelo de avaliação é tanto mais exigente quanto contemple mecanismos de introdução de uma maior qualidade no ensino e na aprendizagem, na medida em que fornece pistas claras para conduzir a uma melhoria progressiva das práticas a desenvolver e dos desempenhos de cada aluno, [na perspetiva de] que o rigor e a exigência se constroem pela diferenciação pedagógica assente numa intervenção precoce no percurso das aprendizagens.”

(Decreto-Lei n.º 17/2016, de 4 de abril, Preâmbulo)⁵⁹

Orientação de percursos

“a adoção de medidas tendentes ao alargamento da oferta dos cursos tecnológicos,

⁵⁵ Despacho Normativo n.º 338/1993-ME, de 29 de setembro— Reintroduziu os Exames Nacionais no ES.

⁵⁶ Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de outubro - Reintroduz os exames nacionais no 9.º ano a Língua Portuguesa e a Matemática.

⁵⁷ Decreto-Lei n.º 24/2006, de 6 de fevereiro - Delimita as disciplinas sujeitas a Exame Nacional.

⁵⁸ Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho - Introdz PFC nos 4.º, 6.º e 9.º anos, nas disciplinas de Português, de Matemática e de Português Língua Não Materna (PLNM).

⁵⁹ Decreto-Lei n.º 17/2016, de 4 de abril - Introdz as PA nos 3.º, 5.º e 8.º anos.

artísticos especializados profissionalmente qualificantes, profissionais e de educação/formação, por forma a potenciar a procura de percursos educativos e formativos que proporcionem a dupla certificação, valorizando, em simultâneo, a identidade do ensino secundário.

A concretização de tais objectivos afirma-se quer pelo enquadramento e tipificação da oferta formativa, quer pela atribuição de uma qualificação e certificação próprias. (...) Atendendo à natureza e especificidade dos cursos abrangidos, os acertos legislativos introduzidos pelo presente decreto-lei procuram, de forma equitativa, conformar este princípio, salientando-se o afastamento da obrigatoriedade da realização de exames nacionais nos cursos tecnológicos e artísticos especializados profissionalmente qualificantes”.

(Decreto-Lei n.º 24/2006, de 6 de fevereiro, Preâmbulo)⁶⁰

“Especial relevância assumem as disposições relativas à avaliação das aprendizagens, entendida como um processo regulador das aprendizagens, orientador do percurso escolar e certificador das diversas aquisições realizadas pelos alunos ao longo do ensino básico”.

(Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro, Preâmbulo)⁶¹

Como atrás referimos, as medidas de política educativa com incidência na avaliação foram, e são-no ainda, desenhadas tendo por base representações socialmente construídas sobre a verdade do ensino e das aprendizagens. Neste contexto, os *Exames* reapareceram com um propósito de remediação do estado da educação expresso, como vimos atrás, em imperativos e premências e dando corpo a preconizações apontadas para lhes fazer face. Nessa perspetiva, os *Exames* (i) revelariam a verdade do sistema educativo, permitindo diferenciar os maus dos bons alunos, os bons dos maus professores e as boas das más escolas; (ii) fomentariam a qualidade do ensino e das aprendizagens; (iii) trariam rigor à educação; (iv) tornariam o ensino mais eficaz, por conduzirem a uma focagem curricular, alinhando as práticas com que se considera ser o essencial do que deve ser ensinado e aprendido.

Deste modo, o ressurgimento dos *Exames* constitui o corolário lógico da narrativa construída sobre o estado da Educação, sendo legitimados através da mesma. Como fica demonstrado, essa narrativa legitimadora, frequentemente presente na opinião publicada, foi sendo plasmada na legislação, evidenciando-se nos numerosos normativos que têm introduzido os vários tipos de testes standardizados no sistema educativo.

⁶⁰ Decreto-Lei n.º 24/2006, de 6 de fevereiro - Isenta os cursos das vias vocacionais e profissionalizantes, dos exames nacionais, para efeitos de conclusão.

⁶¹ Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro - Introdz provas de aferição no EB (4.º, 6.º e 9.º anos).

Síntese conclusiva do Capítulo 4

As transformações sociais que percorreram a sociedade portuguesa, na sequência da revolução de 25 de abril de 1974, abalaram as instituições que sustentavam a ordem social do anterior regime. No campo da educação, tais transformações implicaram reformas dos programas, para incorporar os novos valores democráticos, no sistema de ensino, com a unificação dos percursos formativos, para contemplar a igualdade de oportunidades e eliminar a discriminação social inadmissível no Portugal democrático e também na avaliação, revisitando a sua função e modalidades.

Nesse sentido, a avaliação foi assumida como um processo contínuo, com carácter essencialmente formativo e parte integrante das estratégias de ensino-aprendizagem. Nesta perspetiva, o progresso dos alunos seria valorizado a cada instante, não privilegiando momentos particulares e/ou especiais.

No referido contexto, os exames, enquanto instrumento seletivo, cedo foram questionados como peça ‘estranha’, num novo e coletivo quadro mental em que se investia a escola no desígnio de dar condições de aprendizagem a todos, no quadro da extensão da escolaridade, e se privilegiava a promoção do sucesso. Consequentemente, culminando um processo de dez anos de avanços e recuos, que incluíram reconfigurações várias dos instrumentos de avaliação externa standardizada e sumativa, em 1983 os exames foram abolidos, suprimindo-se dessa forma um dos principais instrumentos reguladores do fluxo de estudantes através do sistema.

Se no EB a medida se afigurou algo inocente quanto a consequências, no ES cedo se identificaram implicações não negligenciáveis. Com efeito, perante o aumento exponencial de candidatos ao ensino superior, devido à unificação das vias de ensino e ao regresso de milhares de jovens das ex-colónias, a inexistência de exames no final do ES criou uma verdadeira ‘questão do acesso’. Destarte, a década subsequente foi palco de sucessivas iniciativas normativas com um mesmo propósito: condicionar o ingresso dos alunos ao ensino superior. Neste contexto, a reintrodução dos exames no final do ES deu-se em função da homogeneização das classificações (conferindo-lhes equidade), e da introdução de mudanças e inovações, designadamente de incidência curricular.

O debate desenvolvido no espaço público veio evidenciar outros imperativos que, conjugados, configuravam um diagnóstico do sistema, fundado numa representação da

realidade a que não era alheio o posicionamento ideológico dos protagonistas. Essa visão da realidade definiu premências que, por sua vez, estribaram preconizações para remediar os défices de que padeceria a educação. Articulados, os imperativos, premências e as preconizações tiveram como corolário a indispensabilidade da avaliação externa das aprendizagens e do sistema, operada através de testes externos standardizados, mormente os Exames Nacionais.

O debate que acompanhou a progressiva reintrodução desses testes no sistema educativo não foi, contudo, pacífico. Pelo contrário, entrincheirou no campo educativo posições ideológicas divergentes quanto a modalidades de testes e às suas respetivas consequências. Com efeito, enquanto instrumentos de regulação e *accountability* do sistema, os testes externos standardizados podem assumir propósitos mais transformacionais e reflexivos, filiando-se numa regulação mais suave (*soft regulation*) ou mais notadores e sancionatórios, com uma filiação mais dura (*hard regulation*). No primeiro caso podemos enquadrar as PA, sem impacto na progressão dos alunos, enquanto no segundo se ajustam os EN e as PFC, cuja classificação tem consequências na classificação dos alunos e, portanto, na sua progressão.

Como foi referido, no ES os propósitos regulatórios e, consequentemente, a escolha dos instrumentos de regulação, foram sempre condicionados pelo imperativo da seleção no acesso ao ensino superior. Nessas condições, as sucessivas administrações educativas, independentemente da sua matriz ideológica, convergiram sempre nesse objetivo, elegendo os EN como o instrumento privilegiado para a respetiva consecução. Já no EB, alheio àquele condicionamento, foi possível detetar divergências ao nível da escolha dos instrumentos de avaliação, indiciadoras de opções regulatórias mais transformacionais ou mais sancionatórias. Com efeito, após a reintrodução dos exames no sistema educativo no ano de 1993, é possível detetar algumas regularidades nas opções reguladoras dos vários governos, tendo as equipas governamentais de centro-direita privilegiado, invariavelmente, os instrumentos com impacto na progressão dos alunos e as administrações de centro-esquerda optado, sistematicamente, por instrumentos isentos desse impacto.

CAPÍTULO 5 – *EXAMES*: A ECOLOGIA DO INSTRUMENTO DE AÇÃO PÚBLICA

Enquanto IAP, os *Exames* garantem a sua legitimidade técnica e a sua capacidade de intervenção com base num conjunto de regras e procedimentos instituídos e numa coordenação estabelecida aos níveis nacional e local. Tal sucede no quadro de um universo social diverso e assente em estruturas concebidas para possibilitar o seu poder regulador na ação pública.

A ecologia do instrumento (vd. Carvalho, 2017) apresenta-se num *aparato*⁶² operacional/organizacional, estruturalmente intrincado, servido por diversas ferramentas reguladoras e habitado por uma rede de atores com papéis sociais específicos. É sobre o *aparato* dos exames e os *complexos* que os suportam, o *complexo* técnico (GAVE/IAVE) e o *complexo* operacional (JNE), que passaremos a discorrer neste capítulo.

Importa recuar a 1993, ano da reintrodução dos exames⁶³, para situarmos a génese dos dois *complexos* que compõem o *aparato* dos *Exames*:

- “4. O Departamento do Ensino Secundário, de acordo com as atribuições que lhe estão cometidas, deverá acompanhar a execução do presente regime de avaliação e realizar estudos conducentes ao seu aperfeiçoamento, propondo, se necessário, as alterações que se justifique introduzir.
5. Ao Departamento do Ensino Secundário, compete ainda a elaboração das provas de exame, previstas nos números 31, 32 e 43 do anexo ao presente despacho.
6. Ao Instituto de Inovação Educacional, de acordo com as funções que lhe estão cometidas, cabe, designadamente:
 - a) Desenvolver os estudos necessários à preparação da avaliação aferida, prevista no anexo ao presente despacho;
 - b) Integrar nos estudos e propostas de desenvolvimentos curricular metodologias de avaliação.”

(Despacho Normativo n.º 338/1993-ME, de 29 de setembro)

Dessa forma, o Departamento do Ensino Secundário (DES) ficou incumbido da criação e implementação das ferramentas necessárias à operacionalização dos exames, ficando reservado ao Instituto de Inovação Educacional (IIE) – um órgão de *staff*, na

⁶² ‘Aparato’ - Reunião de elementos para uma obra, *in* Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], <https://www.priberam.pt/dlpo/aparato>.

⁶³ Referimo-nos à reintrodução dos EN, no 12.º ano (Despacho Normativo n.º 338/1993 de 29 de setembro), enquanto parte integrante da avaliação dos alunos internos, já que os exames de equivalência a frequência nunca deixaram de existir, mesmo no período em que não havia exames nacionais em nenhum dos ciclos do ensino secundário.

terminologia de Chiavenato (2004)⁶⁴ – o trabalho de assessoria técnica de natureza avaliativa. Simultaneamente, com o propósito de supervisionar estes dois órgãos, foi criado o Conselho Nacional dos Exames do Ensino Secundário, órgão consultivo do ME com a competência de:

“a) Emitir parecer sobre questões genéricas ou específicas relacionadas com a elaboração, realização, classificação e reapreciação dos exames nacionais do ensino secundário, quer por iniciativa do seu presidente, quer a solicitação do Ministro da Educação;

b) Emitir parecer sobre a estrutura, conteúdo, instruções de correcção e cotações de provas modelo dos exames nacionais do ensino secundário, tendo como termos de referência os programas oficialmente aprovados para as disciplinas sobre que incidem os exames bem como as instruções produzidas pelo Departamento do Ensino Secundário relacionadas com a execução destes;”

(Decreto-Lei n.º 28B/1996, de 4 de abril, art.º 52.º)

No seguimento da primeira edição dos Exames do ES, em 1996, o DES e o IEE seriam substituídos, respetivamente, pelo Júri Nacional de Exames do Ensino Secundário (JNE)⁶⁵ (Despacho n.º 112/ME/1996, de 21 de maio), criado para coordenar a realização e classificação dos exames; e pelo Gabinete de Avaliação Educacional (GAVE)⁶⁶, criado para elaborar as provas.

A partir de 2013, as dimensões operacional e técnica, cometidas, respetivamente, ao JNE e ao GAVE, ficaram mais marcadamente vincadas com a transformação do GAVE em Instituto de Avaliação Educativa, I.P. (IAVE), “instituto público de regime especial, integrado na administração indireta do Estado e dotado de autonomia pedagógica, científica, administrativa e financeira e de património próprio” (Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25 de julho, art.º 1.º).

5.1. As estruturas e os atores

Desde finais da década de 90 do século passado, a segregação funcional entre os dois *complexos* – técnica (GAVE/IAVE) e operacional (JNE) – mantém-se inalterada,

⁶⁴ Refere-se aqui o modelo de organização ‘linha-staff’ no qual, segundo Chiavenato (2004), coexistem e se relacionam complementarmente dois tipos de órgãos: de linha (execução) e de assessoria (consultoria). Os órgãos de linha caracterizam-se pela autoridade linear única, em que cada órgão se reporta a apenas um superior, enquanto os órgãos de *staff* prestam assessoria e serviços especializados.

⁶⁵ Com a reintrodução dos exames no EB, a partir de 2004, esta designação deixou de fazer sentido passando a ser simplesmente Júri Nacional de Exames (JNE).

⁶⁶ Sendo um serviço central do Ministério da Educação, o Gave foi “dotado de autonomia administrativa, com funções de planeamento, coordenação, elaboração e controlo dos instrumentos de avaliação sumativa externa dos alunos do ensino secundário. (Decreto-Lei n.º 229/1997, de 30 de agosto, art.º 1º, n.º 2).

contribuindo para que os *Exames* se apresentem num *aparato* compósito desde a sua génese. Analisaremos esta dupla de *complexos*, com base numa mesma sequência de parâmetros: (i) missão e competências; (ii) estrutura e funcionamento; (iii) ferramentas (iv) articulação; e (v) *accountability*.

5.1.1. O Júri Nacional de Exames – *complexo operacional*

5.1.1.1. Missão e competências

O JNE tem a missão de coordenar a aplicação dos exames e supervisionar o processo de aplicação das provas, sendo “responsável pela elaboração de todos os normativos relativos aos exames” (E1.Santos, p. 39), um conjunto de documentos-chave que engloba o Regulamento de Exames (RdE), a Norma 1 (N1), relativa às inscrições dos alunos, e a Norma 2 (N2), relativa ao processo de realização e aplicação das provas. No quadro da sua missão, compete ao JNE:

- “b) Garantir os mecanismos de apoio à prestação das provas de exame por parte dos alunos com necessidades educativas especiais;
- c) Promover a organização a nível de agrupamento de escolas⁶⁷, do serviço de correção das provas dos exames finais de âmbito nacional.”
- d) Assegurar a reapreciação das provas de exame elaboradas a nível nacional.”

(Despacho n.º 112/ME/1996, de 21 de maio, n.º 5.1)

5.1.1.2. Estrutura e funcionamento

Originalmente, o JNE era constituído por um presidente, quatro representantes do Departamento do Ensino Secundário e pelos coordenadores das delegações regionais⁶⁸. Atualmente, a estrutura complexificou-se integrando uma comissão coordenadora (CCo), que inclui uma comissão permanente (CP), os coordenadores das delegações regionais e

⁶⁷ A designação ‘Agrupamento de Escolas’ refere-se ao conjunto de escolas que para efeito de operacionalização dos exames reportam a uma mesma coordenação. Aos Agrupamentos de Escolas (atualmente designados por Agrupamentos de Exames) competiam rotinas como as da recolha das provas e a respetiva distribuição pelos professores classificadores, bem como a sua devolução posterior às escolas para efeitos de descodificação e registo das classificações nas plataformas informáticas ‘Exames Nacionais do Ensino Secundário’ (ENES) e ‘Exames Nacionais do Ensino Básico’ (ENEB. No seu âmbito, decorriam ainda reuniões de aferição de critérios entres os professores classificadores e os supervisores.

⁶⁸ Despacho n.º 112/ME/1996, de 21 de maio. Excetuando-se as regiões autónomas da Madeira e dos Açores e Macau, cuja estrutura era localmente definida, as delegações regionais do JNE eram constituídas pelo coordenador regional e por um representante de cada um dos, então existentes, Centros de Área Educativa (CAE). Os coordenadores regionais poderiam ainda ser coadjuvados por docentes e por outros funcionários sob nomeação dos respetivos Diretores Regionais de Educação.

os responsáveis dos agrupamentos de exames (AdE) (Figura 4)

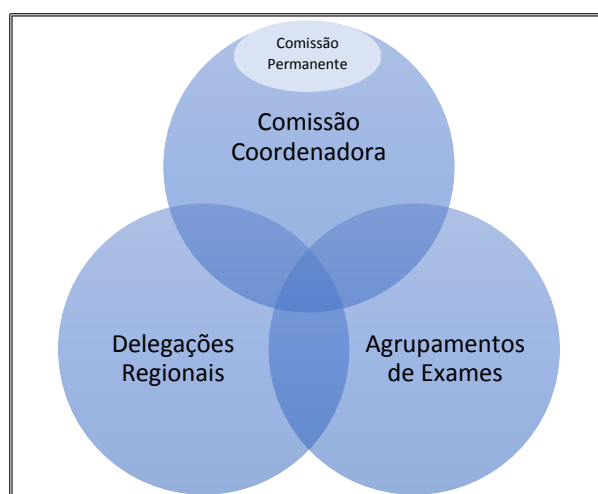


Figura 4 - Estrutura do Júri Nacional de Exames

5.1.1.2.1. Comissão Permanente

Nomeada pelo SEE, a CP está sediada na Direção-Geral da Educação (DGE), sendo o único órgão do *complexo* JNE que funciona todo o ano (os restantes são mobilizados sazonalmente). Composta por nove elementos, maioritariamente provindos da DGE, a CP integra também dois professores requisitados por proposta do presidente.

Assim, verifica-se um duplo reporte do JNE: ao SEE (que o nomeia) e ao Diretor-Geral da Educação, daí decorrendo a legitimidade para exercer a “tutela sobre as escolas nestes aspetos da avaliação externa” (E1. Santos, p. 46). Trata-se, aliás, da “única entidade que nessa matéria tem também tutela sobre a Madeira e os Açores, independentemente dos governos regionais.” (*ib.*). Como refere, ainda, o Presidente do JNE:

“É uma situação um pouco ambígua, porque, antes de 2012, o presidente do Júri era até equiparado a Subdiretor-Geral e reportava unicamente ao Secretário de Estado. De 2012 para cá, foi criada uma direção de serviços no âmbito da DGE, em que o Diretor de Serviços é, por inerência, o presidente do JNE, mas é nomeado anualmente pelo Secretário de Estado”.

(E1.Santos, p. 46)

5.1.1.2.2. Comissão Coordenadora

A CCo integra os membros da CP e inclui sete coordenadores regionais⁶⁹. Reúne, ordinária ou extraordinariamente, com particular incidência no período de exames

⁶⁹ Um por cada uma das cinco regiões do continente e um por cada uma das regiões autónomas.

(normalmente de maio a setembro)⁷⁰. Nas reuniões ordinárias participam outras entidades (Inspeção da Educação, delegações regionais da inspeção, Editorial do Ministério da Educação, etc.). Nas reuniões de carácter extraordinário trata-se de assuntos pontuais, surgidos no decurso dos exames.

5.1.1.2.3. Agrupamentos de exames

Localmente, o JNE estrutura-se, ainda, numa rede de 33 agrupamentos de exames (AdE), situados em todo o território nacional e constituídos por docentes das escolas das áreas geográficas que superintendem. A sede do AdE é fixada numa dessas escolas, durante os períodos de exames.

Os AdE são enquadrados e coordenados por sete delegações regionais do JNE, uma por cada região administrativa do continente (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve) e por mais uma em cada Região Autónoma (Açores e Madeira), com funções de coordenação logística. São os AdE que garantem a interface com os Secretariados de Exames (SdE), equipas de professores que, em cada escola, asseguram os processos relativos aos exames e a conformidade dos procedimentos respeitantes aos mesmos.

Como membros efetivos do JNE, os 30 responsáveis dos AdE são nomeados por despacho do Secretário de Estado da Educação (SEE), juntamente com os sete coordenadores regionais. Compete aos responsáveis dos AdE proporem os elementos das respetivas equipas para nomeação pelo Diretor-Geral dos Estabelecimentos Escolares. Como refere o responsável pelo JNE,

“até este ano, quem nomeava [eram] os Diretores Regionais, ou depois o Diretor-Geral da DGEstE. Este ano está-se a pensar numa nova proposta de Regulamento para que seja o Diretor-Geral de Educação (...) [por proposta do] responsável do Agrupamento.
(E1. Santos, p. 47)

[em] cada região era a Direção Regional que organizava os seus Agrupamentos de Exames em termos de instalações, em equipamentos, pessoal, recursos humanos. Como isso passou tudo para a DGE, mesmo em termos de orçamento, é a DGE que é responsável por toda a logística, faz todo o sentido que seja o Diretor-Geral da Educação a gerir.”

(E1. Santos, p. 48)

⁷⁰ Uma primeira reunião ocorre no início do processo anual de exames, em maio; outra no dia anterior à afixação das pautas de classificação da primeira fase dos exames, no decurso da qual são homologadas as classificações e realizado um primeiro balanço do processo, procedendo-se ainda à homologação das classificações; uma terceira reunião no dia anterior à afixação das pautas da segunda fase, com idêntica agenda, mas acrescida da preparação da época especial de exames (esta destinada a atletas de alta competição); e uma última reunião coincide com o final do ano civil de balanço dos processos de exames realizados no ano e da atividade do JNE.

Compete aos AdE comunicar centralmente a quantidade de enunciados necessários para cada prova e escola.

Caixa 1 - Competências dos Agrupamentos de Exames

- Protocolar com as forças policiais – Guarda nacional Republicana (GNR) e Polícia de Segurança Pública (PSP) – a distribuição dos enunciados às escolas, a recolha das folhas de prova para classificação, e a sua posterior devolução aos estabelecimentos de ensino, já classificadas para efeitos de publicitação.
- Gerir a bolsa de professores classificadores, implicando a sua convocação para efeitos de afetação de provas a classificar e a receção, o controlo e a verificação das provas classificadas.
- Articular com as escolas examinadoras, orientando-as quanto aos procedimentos e processos, e movimentação das provas entre as escolas e o AdE.
- Proceder à interface entre as escolas e as estruturas regional e central, para a resolução de questões que ultrapassem a sua competência e saber.
- Fazer o balanço anual sobre o decurso do processo de exames nas escolas sob sua coordenação no final da época de exames.

(Fonte: JNE, 2011, 2012, 2013 e E1.Santos)

5.1.1.2.4. Secretariados de Exames

Os SE existem em cada escola onde decorram provas nacionais, sendo constituídos por docentes nomeados pelos diretores das escolas/agrupamento de escolas. A sua função é coordenar operacionalmente os recursos afetos à realização das provas. São diversas as suas competências (Caixa 2):

Caixa 2 - Competências dos Secretariados de Exames

- Articulação com o AdE a que a escola se encontra adstrita.
- Organização física dos espaços de exame (sala do secretariado, salas de exame, salas dos professores coadjuvantes).
- Logística material (provas, folhas de prova, folhas de rascunho, material de escrita, etc.); escalonamento e convocação dos professores vigilantes.
- Observância e monitorização dos processos e procedimentos previstos nas N1 e N2, bem como das orientações emanadas do JNE.
- Receção dos enunciados das provas, entregues pelas forças policiais.
- Distribuição dos enunciados aos professores vigilantes.
- Receção e verificação das provas entregues pelos professores vigilantes.
- Procedimentos de anonimato das provas⁷¹.
- Envio das provas sob anonimato ao agrupamento para classificação, em articulação com a PSP ou GNR.
- Receção das provas classificadas e desativação dos anonimatos⁷².
- Registo das classificações atribuídas às provas nas plataformas digitais nacionais⁷³.
- Impressão das pautas com as classificações para efeito de homologação e publicitação.

Construído a partir do conhecimento experiencial do autor

⁷¹ O procedimento de anonimato consiste na atribuição de um número-código a cada uma das provas, que é colocado tanto no cabeçalho amovível das folhas de prova, onde se encontra a identificação do examinando, como no corpo da própria folha, que, uma vez separado do cabeçalho seguirá anónimo para o AdE para efeitos de classificação.

⁷² Uma vez classificadas, e enviadas às escolas, o anonimato das provas será revertido, através da aposição dos cabeçalhos correspondentes, efetuada através da conexão dos números-código.

⁷³ Plataforma ENES para os Exames Nacionais do Ensino Secundário; Plataforma ENEB para os Exames Nacionais do Ensino Básico; e Plataforma PAEB para as PA do Ensino Básico.

5.1.1.2.5. Unidades de Aferição

As Unidades de Aferição (UA) foram criadas em 2007⁷⁴, formando “uma rede nacional que associava vários Agrupamentos de Escolas que, por sua vez, agrupavam um determinado número de estabelecimentos de ensino, públicos e privados, de acordo com a zona geográfica a que pertenciam” (JNE, 2007, p. 41). Compostas por “três a quatro elementos, sendo um deles o coordenador”, integravam ainda “um técnico informático do programa PAEB (Provas de Aferição do Ensino Básico)” (*ib.*). Constituindo-se como “centros de receção e distribuição das provas de aferição para classificação e posterior devolução aos respetivos Agrupamentos de Escolas” (*ib.*), competia a estas UA garantir a confidencialidade de todo o processo referente às provas de aferição.

A abolição das PA, decidida pelo XIX governo, implicou a extinção destas unidades, cujas competências passariam para as escolas ‘Gestoras de Provas de Aferição’ (GPA), criadas na sequência da reintrodução dessas provas no EB, pelo XXI governo.

5.1.1.3. Ferramentas

O JNE dispõe de um conjunto de ferramentas operacionalizadoras que, para efeitos de análise, agruparemos em duas categorias: ferramentas normativas e ferramentas informativas.

5.1.1.3.1. Ferramentas normativas

As ferramentas normativas consistem no conjunto de diplomas legais, de dimensão normativa formal, emanados dos órgãos da Administração Pública, com competência regulamentadora. As de maior relevância no âmbito dos *Exames* são: o ‘Regulamento do Júri Nacional de Exames’ (RJNE) e o RdE, que constituem as duas principais ferramentas normativas para a operacionalização dos exames (sendo ambos promulgados pelo SEE); a N1 e a N2, ambas publicadas anualmente pelo JNE e fundamentadas no RdE.

Anualmente, estas ferramentas são elaboradas e promulgadas, para enquadramento dos exames: o RJNE é o documento onde se dá conta do âmbito de intervenção, das

⁷⁴ Ano a partir do qual a logística inerente à realização das provas de aferição e respetiva classificação ficou inteiramente a cargo do JNE, na sequência da decisão da sua aplicação à totalidade dos alunos do 1.º e 2.º ciclo do EB.

competências e composição do JNE; no RdE⁷⁵ são estipuladas as regras sobre o objeto, o âmbito, os destinatários das provas e os procedimentos (prazos de inscrição, documentação e encargos, etc.); a N1 contém os preceitos relativos à inscrição dos alunos⁷⁶, provendo as orientações mais relevantes a ser observadas pelas escolas; a N2 contém orientações específicas para a realização, classificação e reapreciação das provas finais de ciclo e dos exames nacionais⁷⁷.

Estas quatro ferramentas condensam o essencial dos normativos produzidos sobre as provas de avaliação externa, estipulando as regras e os procedimentos que orientam, enquadram e coordenam a ação dos atores no plano operacional, aos diversos níveis.

5.1.1.3.2. Ferramentas informativas

As ferramentas informativas são também diversas, destacando-se o Guia Geral dos Exames e do Guia Geral para os Alunos Praticantes Desportivos, ambos publicados em colaboração com o órgão governamental responsável pelo ensino superior⁷⁸. O primeiro é um documento dirigido aos alunos e encarregados de educação e nele são vertidos os aspetos essenciais da N1 e da N2, bem como algumas informações relativas ao acesso ao ensino superior. Inicialmente editado em papel e vendido aos estudantes, juntamente com

⁷⁵ Com o ministro Nuno Crato, os exames do EB foram designados de PFC, reservando-se o termo exames para as provas do ES, daí que o regulamento tenha assumido a designação de Regulamento das Provas e dos Exames do EB e do ES.

⁷⁶ Nas provas de avaliação externa e de equivalência à frequência. Os exames de equivalência à frequência são provas estandardizadas de carácter sumativo, elaboradas no âmbito de cada escola/agrupamento, cujo resultado, se positivo, confere equivalência à frequência da disciplina (anual, bianual ou trienal) que têm por objeto.

⁷⁷ Nela se determina os procedimentos detalhados quanto a um conjunto de aspetos, como: a elaboração e publicitação das pautas de chamada e de classificação, o material específico autorizado, o serviço de coadjuvância, as salas de vigilância, a data e horário de realização e duração das provas bem como a respetiva duração e tempo de tolerância, a receção e verificação dos sacos dos enunciados das provas, o atraso na comparência dos examinandos, a distribuição e recola das folhas de resposta e folhas de rascunho, o preenchimento dos cabeçalhos das folhas de prova, as advertências e esclarecimentos aos examinandos, a distribuição dos sacos dos enunciados pelas salas de exame e o processo de abertura dos mesmos, as verificações a realizar pelos professores vigilantes, a substituição das folhas de resposta, as desistências, o abandono não autorizado da sala, os procedimentos perante irregularidades e fraudes, a prestação de esclarecimentos, a preparação das folhas de resposta para envio ao AdE, e os procedimentos específicos a observar no caso das provas de alunos com necessidades educativas especiais (NEE). Na N2 são ainda prescritos aspetos tão diversos como a publicitação das informações-prova ou informações-exame, dos critérios de classificação, a emissão de documentos comprovativos da presença, o tratamento a dar às folhas de resposta e às folhas de rascunho inutilizadas, bem como o arquivo das pautas de chamada, entre outros. Estão também definidos na N2 os procedimentos relativos à classificação das provas e dos exames, designadamente a nomeação e gestão dos professores classificadores, os direitos e deveres dos mesmos e a aplicação de critérios de classificação (informação disponível no separador do JNE no sítio da DGE/JNE em <https://www.dge.mec.pt/>).

⁷⁸ Este órgão tem variado ao longo das últimas décadas, após 25 de abril de 1974, de acordo as orgânicas dos governos, ora partilhando a tutela com o ensino não superior ora constituindo uma tutela autónoma.

os impressos de inscrição nos exames, hoje é editado em formato eletrónico e disponibilizado nos sítios do JNE e do Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior (MCTES). O segundo disponibiliza aos alunos praticantes desportivos de alto rendimento ou pertencentes às seleções nacionais, informação relativa aos procedimentos e prazos para requerer a realização de exames em época especial⁷⁹.

5.1.1.4. Articulação

O número de entidades com as quais o JNE articula a sua atividade e/ou complementa a sua ação é diverso e numeroso, merecendo destaque:

– a *Direcção-Geral da Educação* (DGE), que enquadra organicamente o JNE, desde 2012, quando foi criada uma direcção de serviços no seu âmbito, cujo diretor é, por inerência, presidente do JNE. A autonomia do Júri advém do

“Regulamento de Exames que é aprovado também pelo Secretário de Estado. Anualmente. Portanto o Júri é autónomo na aplicação do Regulamento de Exames, mas tudo o que é preparação, (...) do processo de exames (...) tem de passar obrigatoriamente também pelo Diretor-Geral. Todas as opções que são propostas em termos da avaliação externa têm de passar pelo crivo do conhecimento e do parecer favorável do Diretor-Geral. A aplicação do Regulamento é que é feita de modo autónomo pelo Júri, como não podia deixar de ser, sendo um Júri.”

(E1.Santos, p.47)

– o *GAVE/IAVE*, a quem cumpre elaborar as provas e os critérios de classificação, a supervisão da classificação de algumas das provas. Nas palavras do presidente do JNE, a articulação com o GAVE/IAVE é um imperativo, sendo necessário que “algumas das normas criadas pelo JNE” obtenham parecer do IAVE desse modo propondo “alterações ou ajustamentos” (E1.Santos, p. 49) . Também no processo de classificação, se verifica uma articulação entre estas duas estruturas,

“porque o IAVE tem competência para dar formação aos classificadores, tem competência para elaborar as provas e os respetivos critérios de classificação e tem a competência de acompanhar o processo de classificação no que diz respeito à aplicação dos critérios.”

(E1.Santos, p. 50)

– a *Editorial do Ministério da Educação* (EME), cujas competências “abrangem a impressão, acabamento e organização da distribuição dos enunciados das provas e critérios de classificação.” (JNE, 2007, p. 7). É a EME que faz a reprodução das provas “e combina com as Forças de Segurança o processo de distribuição”, muito

⁷⁹ As épocas especiais referem-se tanto aos exames nacionais como aos exames de equivalência à frequência, realizados a nível de escola e só são acedíveis quando for demonstrada a incompatibilidade decorrente da coincidência entre as datas das épocas regulares e as datas dos eventos desportivos em que os alunos-atletas participam. A verificação de eventuais incompatibilidades requer a articulação entre o JNE e o Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P (IPDJ) a quem compete confirmar as alegações dos requerentes.

próximo do calendário da sua realização (E1.Santos, p. 60). O processo de produção dos enunciados é subsequente ao processo de inscrição, que é totalmente efetuado através dos programas informáticos (ENES, ENEB e a Plataforma das Provas Finais do EB - PFEB), no início do 3.º período, logo que se encontra concluído o processo de inscrições. Aquando das inscrições, "alguns elementos do agrupamento, nomeadamente o responsável e o técnico de informática, estão já a trabalhar" (E1.Santos, p. 58). Nesta fase, as escolas enviam os ficheiros de dados para os AdE, a quem compete "reportar esses dados centralmente, para o nosso gestor do programa" (E1.Santos, p. 59);

– as *Forças de Segurança* que, para além de garantirem a segurança de estabelecimentos de ensino, procedem à distribuição dos enunciados e respetivos critérios de classificação pelas escolas/agrupamentos onde se realizam os exames. Conforme relata o presidente do JNE: "levam as provas para os comandos distritais, (...) ficam guardadas na sala de armas (...) e, no dia de cada exame, as equipas da Polícia e da GNR vão buscar os pacotes, têm todos guias (...) é muito difícil de falhar" (E1.Santos, p. 60).

São igualmente intervenientes no processo:

– o Gabinete de Segurança do ME (GSME), que garante a segurança das sedes de agrupamento não assegurada pelas forças da PSP e da GNR (JNE, 2007, p. 7);

– o *Gestor das Plataformas Informáticas* (PAEB, ENEB/PFEB e ENES), que garante a operacionalidade das plataformas de registo e transmissão dos dados (e.g., inscrição dos examinandos; lançamento das classificações).

– o *Instituto Português do Desporto e Juventude* (IPDJ) (e o anterior Instituto do Desporto de Portugal), "para uniformizar procedimentos relativos à organização dos processos dos desportistas de alta competição" (JNE, 2007, p. 7), nomeadamente as questões relativas à publicação do Guia Geral dos Alunos Praticantes Desportivos;

– A *Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares* (DGEstE) e as precedentes Direções Regionais de Educação (DREd), "com responsabilidade no apoio logístico a todas as escolas e estruturas do JNE na respetiva área de influência onde se realizaram exames e provas de aferição" (*ib.*).

– a *Direção-Geral do Ensino Superior* (DGESup), com a qual existe uma parceria para a elaboração do Guia Geral dos Exames, "considerando que os resultados dos exames nacionais são condição necessária para o ingresso no ensino superior" (*ib.*);

– A *Inspeção Geral da Educação e Ciência* (IGEC) e as suas homólogas nas regiões autónomas, a quem cumpre acompanhar a implementação de todo o processo, verificando a conformidade dos processos e procedimentos da aplicação dos exames. Como salienta o Presidente do JNE:

"[A] Inspeção tem um papel muito importante na questão da credibilização da avaliação externa. Costumamos articular com a Inspeção no sentido, por exemplo, de indicar algumas escolas que nós consideramos mais problemáticas, em termos

dos procedimentos. Depois a Inspeção decidirá se vai fazer alguma ação inspetiva ou não (...). [Q]uando há uma ação inspetiva, a Inspeção segue a Norma 2 *by the book*, como se costuma dizer.”

(E1.Santos, p. 50)

Segundo o Presidente do JNE, a articulação com a IGEC faz-se, essencialmente, em dois momentos: “durante a realização das provas e depois delas. Em fase de classificação, os professores classificadores conseguem detetar coisas que mais ninguém deteta” (E1.Santos, p. 51). Tais irregularidades são comunicadas ao JNE que, por sua vez, as reencaminha para a IGEC com vista à decorrente ação inspetiva de verificação.

5.1.1.5. Comunicação

Em termos de comunicação, o JNE concentra a sua ação no sítio da DGE, onde possui um separador próprio, contendo seis entradas: *Missão, Informações, Área Escolas, Plataformas JNE, Modelos e Relatórios e Estatísticas* (Quadro 10)

Quadro 10 - Entradas do sítio do JNE

ENTRADAS	CONTEÚDO
Missão	Estrutura, atribuições e competências.
Informações	Legislação, normas diversas relacionadas com os exames e provas e com a atividade do JNE. Edições anuais do <i>Guia Geral dos Exames; do Guia Geral para Alunos Praticantes Desportivos; do Guia para Aplicação de Condições Especiais na Realização de Provas e Exames</i> .
Área Escolas	Informações específicas de e para as escolas/agrupamentos de escolas (acedível mediante código e senha).
Plataformas JNE	Plataforma Necessidades Educativas Especiais e Problemas de Saúde. Plataforma Incapacidades Físicas Temporárias ⁸⁰ . Plataforma Realização de Provas e Exames do Ensino Secundário na 2.ª Fase ⁸¹ . Plataforma - Alunos Praticantes Desportivos. Plataforma para Registo Diário de Ocorrências.
Modelos	Formulários vários para diversos atos relacionados com os exames.
Relatórios Estatísticas	Relatórios dos exames nacionais, das provas de finais de ciclo e das provas de aferição e ainda informação estatística relativa às diversas provas externas nacionais dos períodos de 2005 a 2019.

Fonte: Sítio da DGE/JNE⁸²

5.1.1.6. Prestação de contas

É através do Relatório Anual que o JNE presta contas públicas da sua ação,

⁸⁰ Nesta plataforma são efetuados pelas escolas os registos dos alunos aos quais devem ser aplicadas condições especiais na realização de exames, nos termos legalmente estabelecidos.

⁸¹ Desde 2012, ano em que se tornou obrigatória a comparência generalizada à primeira fase dos exames, é requerida a realização de exames do ensino secundário por alunos que faltaram a esse momento avaliativo.

⁸² Informação disponível em: <https://www.dge.mec.pt>.

passando em revista o processo de avaliação externa dos alunos, procedendo a uma reflexão sobre o seu desempenho nas várias fases da implementação das provas (atividades preparatórias, apreciação global do processo, recomendações para edições futuras, balanço das classificações, reapreciações, reclamações), bem como na gestão e no funcionamento das plataformas informáticas de suporte e na logística do transporte das provas.

Analisando as edições dos últimos 20 anos (2000–2019), identifica-se uma evolução em termos da exaustividade e profundidade da informação apresentada e da sua análise, factos que têm naturalmente repercussões na extensão do documento, que passou de 63 páginas, em 2000, para 202, em 2016, número que, porém, tem vindo a diminuir nas edições mais recentes. Este incremento adveio, antes de mais, da expansão do objeto do Relatório⁸³, mas também de uma mudança do seu conteúdo, traduzida numa maior preocupação com a disponibilização e análise dos resultados.

Desde 2000, o Relatório sofreu alterações quanto ao seu objeto, formato, estrutura e extensão. Abordaremos, de seguida, sinteticamente, o conteúdo destes relatórios, utilizando, como analisador preferencial, a intencionalidade regulatória da informação disponibilizada. A análise das 20 edições do Relatório permitiu identificar cinco séries do documento cronologicamente sequenciais: Série 2000–2004, Série 2005–2006, Série 2007–2011, Série 2012–2015 e Série 2016–2018.

Analisaremos em particular cada uma destas séries nos parágrafos seguintes.

Série 2000-2004

Ocupando um número de páginas que oscila entre um mínimo de 46 (em 2002) e um máximo de 73 (em 2003), as cinco edições da série focam-se nos Exames Nacionais do Ensino Secundário. Não obstante a partir de 2001 terem sido introduzidas provas de aferição nacionais (4.º, 6.º e 9.º anos), as mesmas não são abordadas nestas edições.

Nesta série, o Relatório divide-se em duas partes: uma primeira, descritiva,

⁸³ 2005 e 2006: exames nacionais do 9.º ano do EB e do 11.º e 12.º anos do ES; 2007 a 2011, exames nacionais do 9.º ano do EB, do 11.º e do 12.º anos do ES e provas de aferição dos 4.º e 6.º anos do EB; 2012: exames nacionais do 6.º e 9.º anos do EB, do 11.º e 12.º anos do ES e prova de aferição do 4.º ano do EB; 2013 a 2015: exames nacionais dos 4.º, 6.º e 9.º anos do EB e do 11.º e 12.º anos do ES; desde 2016: provas de aferição dos 3.º, 5.º e 8.º anos do EB, exames nacionais do 9.º ano do EB e exames nacionais dos 11.º e 12.º anos do ES.

contendo informações sobre as atividades preparatórias dos exames e aspetos e ocorrências relacionados com a sua aplicação, como a correção e a classificação das provas, as reapreciações, a gestão da informação e a orgânica e funcionamento do próprio JNE, bem como uma apreciação global sobre o decurso dos exames em cada ano, onde são apresentadas sugestões para as edições futuras; e uma segunda parte, analítica, ligeiramente mais longa, reservada à análise estatística dos resultados. Esta segunda parte, baseada em tabelas e frequentemente ilustrada com gráficos coloridos, apresenta as médias das CIF, por tipo de curso, por disciplina e por sexo dos examinandos; e as médias das classificações de exame, igualmente por tipo de curso, disciplina e sexo, e ainda por modalidade de inscrição. A informação sobre os resultados dos exames completa-se com uma análise comparativa das médias das CIF, das CE e das Classificações Finais das Disciplinas (CFD), por disciplina e tipo de estabelecimento de proveniência, sendo, neste último caso, retiradas como conclusões:

- As médias de Classificação Interna Final (CIF) são superiores às médias de Classificação de Exame (CE), quer, no ensino público, quer no ensino particular e cooperativo;
- As médias de Classificação Interna Final são superiores nos estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo, relativamente ao Ensino Público;
- As diferenças das médias CIF-CE são superiores no Ensino Particular e Cooperativo;
- Em termos de Classificação Final de Disciplina os alunos do Ensino Particular e Cooperativo, devido aos 70% de ponderação da CIF no cálculo da CFD, apresentam médias superiores em algumas disciplinas.

(Vd. JNE, 2000; 2001)

Os Relatórios terminam com informação e dados relativos a reclamações e reapreciações ocorridas na respetiva edição dos exames, apresentando ainda anexos, contendo informação complementar, dando-se destaque ao diferencial entre as CIF e as CE.

Série 2005-2006

Na segunda série do Relatório, o conteúdo já contempla os exames nacionais das disciplinas de Matemática de Português do 9.º ano, à época recém instituídos. Estruturalmente, estas duas edições do Relatório mantêm-se idênticas às anteriores, divididas igualmente nas duas partes em que organizavam as precedentes. Não obstante, na edição de 2006, que apresenta um grafismo inovador na capa e que recorre bastante mais à cor, regista-se um aumento da extensão do Relatório (139 páginas), que se deve à

análise estatística dos resultados. Com efeito, tanto as observações relativas ao EB como as que concernem ao ES apresentam nesta edição maior detalhe, com a introdução de gráficos ilustrativos em complemento dos tradicionais quadros de dados.

A edição de 2005 começa por abordar os resultados do EB, elegendo a comparação entre as classificações de exame e as classificações internas como primeiro ponto de análise dos resultados. Ao nível local, a análise identifica os concelhos com ‘melhores’ e ‘piores’ resultados:

“[tendo] como referência a média de nível da classificação de frequência e a média de nível da classificação de exame, foram apurados os concelhos com melhores e piores médias nas duas componentes de avaliação em análise (classificação final de frequência/ 3.º período e classificação de exame), por disciplina. Assim, constituiu-se como critério de selecção os concelhos cujos resultados se situaram acima ou abaixo das médias nacionais das referidas classificações.”

(JNE, 2005, p. 57)

O exercício comparativo é efetuado, também, por distrito, identificando-se aqueles em que se observaram os melhores e os piores resultados.

Relativamente ao ES, são analisados os resultados alcançados pelos alunos internos, tendo em conta a CE, a CIF e a CFD. Nessa perspetiva, um primeiro conjunto de quadros apresenta informação sobre a evolução das médias classificativas de cada uma das 21 disciplinas em observação no triénio 2003-2005. Dois outros quadros revelam informação sobre as médias classificativas em termos comparativos das duas fases dos exames e por tipo de inscrição (interno e externo), assinalando-se “a tendência de descida das médias das classificações de exame da 1ª para a 2ª fase” (JNE, 2005, p. 73). É igualmente efetuada a comparação entre as médias CIF e médias CE, concluindo-se que “à semelhança do verificado em anos anteriores, e como seria de esperar, a média das CIF é claramente superior à média das CE” (p. 75).

No entanto, embora privilegie a análise dos resultados numa perspetiva comparativa entre as classificações internas e de exame, o relatório considera redutora tal abordagem, podendo ler-se que:

“uma análise estatisticamente correcta destes resultados finais deverá ponderar vários factores. Assim, deverão ser consideradas, entre outras, as seguintes variáveis:

- Características socio-culturais, económicas e académicas das famílias;
- Condições dos alunos de cada escola à entrada do ensino secundário;
- Características das escolas em termos organizativos, humanos e materiais;
- Localização geográfica das escolas no panorama nacional;
- Estabilidade do corpo docente.”

(JNE, 2005, p. 85)

Como foi já referido, o Relatório de 2006 teve um incremento na sua dimensão devido, sobretudo, ao conteúdo estatístico: das 139 páginas do relatório (mais 50 páginas que o relatório de 2005), 99 são reservadas à análise estatística. Este incremento decorre do facto de, neste ano, se ter verificado no ES a transição entre planos de estudo, implicando a realização simultânea de provas de exame relativas aos dois planos.

Nessa análise, e na parte dedicada aos resultados dos exames do 9.º ano, mantém-se a comparação entre as notas internas (CIF) e as notas de Exame (CE), agora bastante mais evidenciada pela adição de gráficos aos quadros nacionais, distritais e concelhios. Privilegia-se, contudo, a análise evolutiva das classificações de exame (2006 face a 2005) nas duas disciplinas objeto de prova externa, numa alteração de perspetiva. Os quadros e gráficos assumem, nesta edição, uma perspetiva comparativa dos resultados, por distrito e por concelho, e para cada uma das duas disciplinas examinadas, entre as médias de exame do ano a que reporta o Relatório (2006) e as registadas no ano precedente (2005). Esta perspetiva, que é enunciada logo à partida, – “Na análise dos resultados dos alunos internos do 9.º ano de escolaridade, importa ter em conta as classificações de exame (CE) de 2006 e de 2005, porque permitem fazer uma leitura evolutiva das mesmas” (JNE, 2006, p. 46) – constitui uma rutura relativamente à edição anterior, na qual a ótica predominantemente adotada era a da comparação entre as médias da frequência e as médias de exame.

Esta alteração de ponto de vista não tem, contudo, correspondência na análise dispensada aos resultados do ES, onde a predominância continua a ser a da comparação entre as médias de frequência e as médias de exame, sinalizando tal cotejo como um dado conclusivo relevante. Efetivamente, a análise dos resultados do ES, que também conhece um acréscimo significativo do número de páginas, preenchendo praticamente metade do Relatório, tem o seu foco na comparação, para cada uma das 22 disciplinas examinadas (nove no 11.º ano e onze no 12.º), distrito a distrito, entre as médias das CIF e as das CE.

Numa apreciação global dos resultados do EB, o relatório conclui que se verificou “uma ligeira descida na média nacional nas duas disciplinas” (JNE, 2006, p. 47). Quanto ao ES, privilegiando-se, como referido, a comparação entre as CIF e as CE, concluindo-se que a CIF “das disciplinas a que os alunos internos se apresentaram a exame revela-se superior à média da CE obtida, implicando uma descida nas CFD.” (p.77). Este facto é

profusamente evidenciado através de uma sucessão de quadros e gráficos coloridos, contendo, para todos os distritos, a diferença CIF-CE, disciplina a disciplina.

Série 2007-2011

De 2007 a 2011, para além dos exames dos 11.º e 12.º anos do ES e do 9.º ano do EB, o Relatório passa a incluir o balanço das provas de aferição aplicadas ao 4.º e 6.º anos de escolaridade nas disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa. Apesar de terem vindo a ser aplicadas desde 2000⁸⁴, estas provas conhecem novo incremento, a partir de 2007, com a decisão da então ministra da educação, Maria de Lurdes Rodrigues, de as tornar de aplicação universal aos alunos dos dois⁸⁵ anos de escolaridade referidos.

Os títulos destas cinco edições apresentam-se modificados face aos das edições anteriores, de forma a anunciar a nova abrangência do conteúdo. O Relatório mantém-se, porém, estruturado em duas partes: a primeira, focada em aspetos essencialmente organizativos, processuais e logísticos, subdividida em dois capítulos, respeitando um aos exames nacionais e outro às provas de aferição; a segunda, assumida como a parte dos anexos (embora só seja expressamente identificada como tal a partir da edição de 2008), é reservada à análise estatística dos resultados, subdividindo-se igualmente em subpartes, relativas aos exames do EB, aos exames do ES e, a partir de 2010, aos exames do ES dos alunos com necessidades educativas especiais.

Sintomaticamente, exceção feita à edição de 2011, os resultados das provas de aferição não são objeto de qualquer abordagem estatística nesta série, estando a informação sobre estas provas circunscrita à primeira parte do Relatório e limitada a quantificação global do número de provas realizadas e do número de alunos envolvidos. A propósito, são também referidos, de passagem alguns aspetos do funcionamento das novas unidades de aferição, cuja criação é referida na edição de 2007:

“Os Coordenadores Regionais do JNE em articulação com as respectivas Direcções Regionais de Educação criaram 90 Unidades de Aferição, sediadas em estabelecimentos de ensino designados por essas Direcções Regionais. O número de Unidades de

⁸⁴ O Despacho n.º 5437/2000, de 18 de fevereiro, introduz as provas de aferição nas disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa no final de cada um dos três ciclos do ensino básico. Posteriormente, aquando da introdução dos exames nacionais no 9.º ano de escolaridade nas referidas disciplinas, as provas de aferição são abolidas nesse nível de ensino, através do Despacho n.º 5208/2005, de 18 de fevereiro.

⁸⁵ O Despacho n.º 2351/2007, de 5 de fevereiro, determina que as provas de aferição, a realizar no final dos 1.º e 2.º ciclos do ensino básico, deverão ser aplicadas anualmente ao universo dos alunos, nas escolas públicas e nos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo.

Aferição por estruturas regionais foi variável, tendo em conta o número de estabelecimentos de ensino / número de alunos, a distância geográfica e, ainda, que cada unidade de aferição devia ter a seu cargo cerca de seis mil provas.”

(JNE, 2007, p. 41)

A edição de 2011 contempla uma especificidade, no conjunto das cinco edições da série. Produzida num contexto de transição do presidente do JNE e da própria administração educativa⁸⁶, esta edição representa um progresso significativo em termos de apresentação e organização. A sua capa é inovadora face às anteriores em termos de *design* gráfico e de *lettering* e o título principal assume-se integrador quanto ao objeto: ‘Avaliação Externa da Aprendizagem’, complementado com a enumeração dos testes nacionais compreendidos no seu conteúdo: ‘Exames nacionais’ e ‘Provas de Aferição’.

A ‘Avaliação Externa das Aprendizagens’ é explicada e detalhada nas modalidades instrumentais que a compõem:

“A avaliação externa da aprendizagem em Portugal continuou a ser assegurada em 2011 pelo sistema de exames nacionais do 3.º ciclo do ensino básico, exames nacionais do ensino secundário e provas de aferição dos 1.º e 2.º ciclos do ensino básico. Estes exames podem desempenhar um conjunto variado de funções com impacto no sistema educativo, designadamente, as funções de certificação, seleção, aferição e regulação. A função de certificação cumpre o papel de comprovar a aquisição do conjunto de conhecimentos e capacidades de um determinado ciclo de ensino. A função de seleção encontra-se ligada à progressão escolar dos alunos e, em particular no caso português, ao seu acesso ao ensino superior. As funções de aferição e regulação, permitem estabelecer algum meio de comparação entre escolas e um determinado controlo sobre o processo de ensino e de aprendizagem nas escolas.”

(JNE, 2011, p. 5)

A quádrupla funcionalidade cometida aos exames sinaliza já a extinção das provas de aferição, que se encontrava então em curso, pela evidente razão de não permitirem o pleno das múltiplas valências requeridas.

A missão do JNE, enquanto garante da lisura e imparcialidade nos procedimentos inerentes aos exames, expressamente sinalizada através do *tag* ‘certificar com equidade’ inscrito na subcapa da edição, é igualmente referida no texto de abertura da edição:

“Para este desiderato torna-se de extrema importância que os exames nacionais e as provas de aferição tenham características que lhes permitam exercer as funções referidas, nomeadamente: validade, ou seja, estarem elaboradas de modo a avaliar o que se pretende avaliar; fiabilidade, ou seja, terem um comportamento consistente em

⁸⁶ Em 2011, o Dr. Luís Santos sucede à Dra. Elvira Florindo na presidência do JNE. No mesmo ano, em 21 de junho, o ministro Nuno Crato assume a pasta da educação. A edição de 2011 do Relatório do JNE foi publicada em novembro de 2011.

termos de resultados quando resolvidos em tempos ou situações diferentes; equidade, ou seja, serem aplicados a todos os alunos em total igualdade de circunstâncias. Esta última característica é de extrema importância no que diz respeito à função de seleção, tendo em conta o acesso ao ensino superior, área de conhecida sensibilidade social em Portugal.

No âmbito das competências do Júri Nacional de Exames (JNE), é esta última característica, a equidade, que se constitui como o mote da sua atuação como entidade responsável por validar a admissão dos alunos a exame, que organiza e regula a aplicação dos exames nacionais e provas de aferição e que, finalmente, certifica o currículo dos alunos no final de um ciclo de estudos.”

(JNE, 2011, p. 5)

Compreendendo 101 páginas, referenciadas num índice remissivo, a edição de 2011, bem estruturada, está organizada em sete grandes pontos, ou capítulos, sequenciais, num formato renovado que tem vindo a manter-se até aos nossos dias. A tradicional nota de abertura do Presidente do JNE surge fundida na introdução que se desenvolve através de um texto explicativo, no qual se enuncia a pertinência do Relatório, enquanto depositário do conhecimento produzido através das provas de avaliação externa:

“Pretende-se que o presente relatório *Avaliação Externa da Aprendizagem – Exames Nacionais e Provas de Aferição de 2011*, do JNE, seja um instrumento útil de informação para decisores políticos, escolas e professores, alunos e encarregados de educação e público em geral. Neste sentido, o relatório apresenta, não só, uma descrição concisa do processo de operacionalização dos exames e das provas de aferição, através da análise e avaliação do trabalho coordenado pelo JNE, mas também um conjunto de estatísticas que se consideram relevantes para a compreensão e análise do processo de avaliação externa da aprendizagem.”

(JNE, 2006, p. 6)

Embora a capa da edição de 2010 refira as PA, a alusão corresponde somente à descrição do seu processo de aplicação. Curiosamente, apenas na edição de 2011, o Relatório apresentou, pela primeira vez desde a sua existência, informação estatística sobre os resultados dessas provas. Assim, para os dois ciclos (1.º e 2.º) do EB, e para as duas disciplinas em prova (Português e Matemática), começaram por ser apresentados, retrospectivamente (2008 a 2011), os resultados por níveis globais de desempenho, no Continente e na Região Autónoma da Madeira. A informação é posteriormente desagregada de modo a revelar, para o ano de 2011, o número de provas por nível de desempenho, para as regiões NUT III⁸⁷, completando-se com o número e percentagens

⁸⁷ NUT - Nomenclatura das Unidades Territoriais. O Decreto-Lei n.º 46/1989, de 15 de fevereiro, definiu para Portugal três níveis da Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins estatísticos (NUTS): NUTS I - constituídas por três unidades, correspondentes ao território do continente e de cada uma das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; NUTS II - constituídas por sete unidades, as regiões, das quais cinco no continente (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve e os territórios das Regiões Autónomas dos

de provas por nível de desempenho, segundo a natureza institucional do estabelecimento de Ensino (público e privado).

No que respeita aos Exames Nacionais, as edições desta série seguem, na generalidade, a abordagem adotada na série anterior, mantendo, no que respeita o EB, uma abordagem informativa fundada nas médias das classificações dos exames de Língua Portuguesa e de Matemática, por concelho e por comparação com o ano precedente⁸⁸, sendo a confrontação entre as classificações de frequência e as do exames reduzida a um pequeno quadro com as médias nacionais em ambas as disciplinas examinadas.⁸⁹ A informação completa-se com a identificação quer dos concelhos onde se registaram progressões nas médias, quer daqueles que se destacaram apresentando médias concelhias superiores às médias nacionais.

No que respeita ao ES, o foco da análise continua a ser o da comparação entre as CIF e as CE. A edição de 2011 fornece, contudo, uma perspetiva temporal dessas classificações e da correspondente comparação, ao longo de quatro anos (2008–2011), por disciplina e por sub-regiões (NUT III).

Série 2012-2015

A série seguinte compreende quatro edições e abrange o período de 2012–2015 que coincide integralmente com a administração do ministro Nuno Crato. O aspeto mais significativo e com notoriedade distintiva nesta série é a extensão do Relatório. De 2012 para 2013, o número de páginas passa de 112 para 169, aumentando progressivamente até 2015, ano em que atinge 201 páginas. Como aconteceu em edições anteriores, tal incremento está relacionado com a informação estatística relativa aos exames do ensino secundário que surge com maior detalhe, incluindo visões diacrónicas dos resultados.

Outra alteração fundamental ocorreu no objeto do Relatório que acompanhou a abolição progressiva das provas de aferição, primeiro no 6.º ano e, posteriormente, no 4.º ano de escolaridade, bem como a sua concomitante substituição por exames nacionais,

Açores e da Madeira; NUTS III - constituídas por 25 unidades, as sub-regiões, das quais 23 no continente e 2 nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, e correspondem às entidades intermunicipais.

⁸⁸ Na edição de 2011 são fornecidos quadros com informação das classificações dos anos de 2008 a 2011, por NUT III e por disciplina (Código 23: Matemática, Código 22: Língua Portuguesa; Código 28: Português Língua não Materna - iniciação e Código 29: Português Língua Não Materna – intermédio).

⁸⁹ A exceção ocorreu na edição de 2010, que não chegou a ser homologada, na qual a tónica da análise estatística dos resultados assenta na comparação entre as classificações internas e as classificações dos exames.

sob a designação de PFC⁹⁰. Estas alterações estão refletidas nas edições de 2012 e de 2013, fixando-se a partir daí, até ao final da série, e são reveladas logo na capa das duas primeiras edições. Assim, na edição de 2012 anuncia-se como objeto do Relatório: os ‘Exames Nacionais’ (referindo-se aos exames do ES); as ‘Provas Finais de Ciclo’ (reportando-se aos exames nacionais do 9.º e do 6.º ano); e as ‘Provas de Aferição’, na altura somente aplicadas no 4.º ano de escolaridade. A partir da edição de 2013, a primeira a ser publicada após a abolição total das PA, a capa refere apenas as designações escolhidas pela tutela para designar os exames do ES e do EB: ‘Exames Nacionais’ e ‘Provas Finais de Ciclo’, respetivamente.

À semelhança do que tinha ocorrido com a edição de 2011, a edição de 2012 contém informação estatística sobre as PA, apresentando os resultados por níveis globais de desempenho, numa perspetiva comparativa com os anos anteriores (2009 a 2011), o que sucede igualmente na informação sobre os níveis de desempenho, por género e por tipo de estabelecimento de ensino (público e privado). Os resultados das PA de 2012 são ainda apresentados por NUT III, segundo o género dos alunos.

No que respeita às PFC, as opções tomadas para o tratamento e apresentação dos dados mantiveram-se em linha com as observadas na generalidade das séries anteriores: quanto ao número de provas – dados por género, natureza do estabelecimento e por chamada; quanto ao nível de desempenho – resultados por género e médias de classificativas por exame apresentados por NUT III. No caso do 3.º ciclo, as médias das classificações são também apresentadas em termos cronológicos (2009–2012).

No que concerne aos exames nacionais do ES, para além da informação das médias classificativas por disciplina e, na edição de 2012, numa perspetiva cronológica (2009–2012), é dada, nesta série, particular atenção à comparação entre as CE e as CIF para as disciplinas com maior número de provas, por regiões (NUT III) e, nalguns casos, por distrito, também numa perspetiva cronológica. Não obstante salientar que, para uma análise correta dos dados relativos às diferenças entre CE e CIF, é necessário ter em conta:

“(…) o facto de que se trata de resultados referentes a dois tipos de avaliação distintos e que se desenvolvem em contextos diferentes, com objetivos, periodicidade e instrumentos de avaliação necessariamente diferentes [e que se está a] (...) comparar a avaliação externa das aprendizagens, que é pontual e feita um contexto nacional, com a avaliação interna, que é

⁹⁰ Esta nova designação passou a aplicar-se, desde então, aos exames de Português e de Matemática do EB, ficando a expressão ‘exames nacionais’ reservada ao ES.

contínua, realizada a nível de cada escola e que pretende também avaliar outro tipo de aprendizagens e conhecimentos, não avaliáveis por uma prova escrita.”

(JNE, 2012, p. 56; 2013, p. 74; 2014, p. 85); (2015, p. 142)

o Relatório não deixa de salientar que as duas tipologias de avaliação se complementam, tendo “cada uma *per si* e em conjunto, uma função relevante para o sistema de avaliação das aprendizagens” (*ib.*), facto que torna pertinente

“[a] análise destas diferenças, salvaguardadas as características de cada uma das modalidades de avaliação, poderá, no entanto, constituir-se como um indicador de grande importância para o estudo das condições do sistema educativo nas disciplinas do ensino secundário, nas várias regiões do país.”

(JNE, 2012, p. 56; 2013, p. 74); 2014, p. 85; 2015, p. 142)

Série 2016 a 2018

Será a partir do ano de 2016 que os relatórios voltam a incluir no seu objeto as PA (entretanto reintroduzidas nos 3.º, 5.º e 8.º anos)⁹¹, para além dos exames do 9.º ano, 11.º e 12.º anos. No que respeita às PA, são apenas fornecidos dados estatísticos de número de provas realizadas por natureza institucional, género, disciplina e distrito, o que estará relacionado com a produção e difusão simultânea dos REPA e dos RIPA para os quais ficou reservada a apresentação e análise dos resultados.

Quanto às provas finais de ciclo e aos Exames Nacionais, a estruturação e a abordagem adotada nesta série não diferem muito das verificadas nas edições precedentes. Assim, no EB a análise continua a privilegiar as estatísticas de resultados por indicadores que não comparam as notas das provas com as notas internas, enquanto no ES essa comparação é uma constante.

5.1.2. O Instituto de Avaliação Educativa – *complexo técnico*

O Instituto de Avaliação Educativa, I.P. é um instituto público de regime especial, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia pedagógica, científica, administrativa e financeira e detentor de património próprio (Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25 de julho, art.º 1.º). Embora a sua ação não se esgote na produção de provas standardizadas para a avaliação externa das aprendizagens, essa tem sido a sua função central, herdada dos organismos que o antecederam: o IIE e, mais tarde, o GAVE.

⁹¹ Decreto-Lei n.º 17/2016, de 4 de abril.

A relativamente recente transformação do GAVE em IAVE e a continuidade das respetivas missões, autoriza, para efeitos do presente trabalho, a unificação das duas entidades numa única realidade: um complexo eminentemente técnico, que passaremos a designar por GAVE/IAVE.

5.1.2.1. Missão e competências

A missão do IAVE encontra-se definida no decreto que o instituiu:

“(...) tem por missão o planeamento, a conceção e validação dos instrumentos de avaliação externa de conhecimentos e capacidades dos alunos dos ensinos básico e secundário, o tratamento e a divulgação de informação relevante para a tomada de decisões que concorram para incrementar a qualidade, eficácia e eficiência do sistema educativo nacional, assegurar a coordenação da participação nacional em estudos internacionais de avaliação externa de alunos, bem como a elaboração de provas de certificação de conhecimentos e capacidades específicas para outros fins e outros graus de ensino, quando solicitado.”

(Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25 de julho, art.º 3.º, n.º 1)

Entre as atribuições que lhe estão cometidas, contam-se as seguintes:

- “a) Planear, conceber e validar os instrumentos de avaliação externa de alunos, nomeadamente, provas finais e exames nacionais, definindo os respetivos critérios de classificação;
- b) Conceber e validar os instrumentos de avaliação externa para fins de certificação profissional de docentes dos ensinos básico e secundário;
- (...)
- d) Acompanhar o processo de aplicação e de classificação dos instrumentos de avaliação externa, no âmbito da missão que lhe está atribuída, em articulação com os demais serviços e organismos do Ministério da Educação e Ciência (MEC);
- (...)
- f) Analisar e proceder ao tratamento dos resultados dos instrumentos de avaliação externa de alunos disponibilizados pelos serviços competentes do MEC;
- g) Constituir e gerir a bolsa de professores classificadores de provas de avaliação externa de alunos, sem prejuízo das atribuições conferidas a outros serviços do MEC;
- h) Conceber e organizar programas de formação de professores classificadores no domínio específico da avaliação externa;
- (...)
- n) Coordenar a participação nacional em estudos e projetos internacionais de avaliação externa de alunos, em articulação com os demais serviços competentes do MEC;
- (...)”.

(Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25 de julho, art.º 3.º, n.º 2)

Herdeiro do GAVE, o IAVE deu-lhe continuidade, embora redefinindo a sua missão numa perspetiva mais avaliativa e menos pedagógica, como aliás já se percebia, na última fase do GAVE, entre 2010 e 2013. Com efeito, num primeiro período, anterior

a 2009, a missão do GAVE compreendia propósitos reguladores mais transformacionais, como

“contribuir para a melhoria da qualidade das aprendizagens dos alunos”, por via “do estudo, desenvolvimento, elaboração, aplicação e divulgação de técnicas e de instrumentos de avaliação educacional”, considerados “utensílios indispensáveis ao trabalho dos professores (...) [ao] estímulo ao trabalho dos alunos (...); e, finalmente, como elemento fundamental para o diagnóstico do Sistema Educativo nacional.”

(GAVE, 2008a; 2009a)

Num segundo período, entre 2010 e 2012, imediatamente precedente à criação do IAVE, a missão do GAVE passou a obedecer a uma redação mais assertiva:

“contribuir para a melhoria da qualidade das aprendizagens dos alunos e das práticas dos professores suportadas pela aplicação de instrumentos de avaliação educacional de elevada qualidade técnica e científica, assegurando a recolha de informação relevante para o diagnóstico do Sistema Educativo nacional e para a tomada de decisões que concorram para incrementar a sua eficiência.”

(GAVE, 2010d; 2012b)

Em 2013, a transformação do GAVE em IAVE vem acentuar a focagem avaliativa deste *complexo* patente numa formulação ainda mais pragmática da sua missão:

“o planeamento, a conceção e validação dos instrumentos de avaliação externa de conhecimentos e capacidades dos alunos dos ensinos básico e secundário, o tratamento e a divulgação de informação relevante para a tomada de decisões que concorram para incrementar a qualidade, eficácia e eficiência do sistema educativo nacional (...).

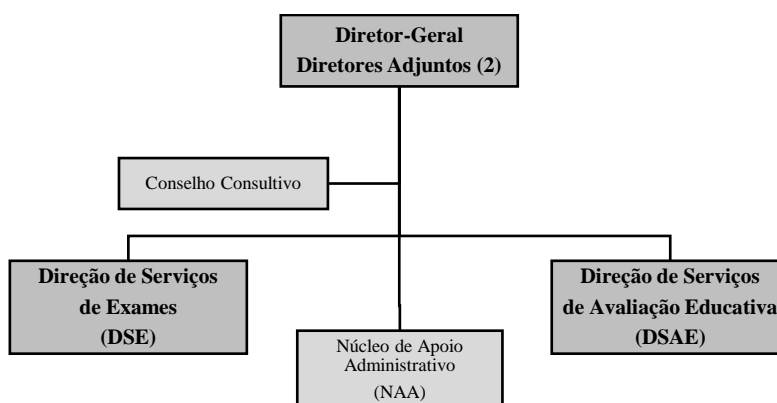
(Decreto-Lei n.º 102/2013 de 25 de julho, art.º 3.º, n.º 1)

5.1.2.2. Estrutura e funcionamento

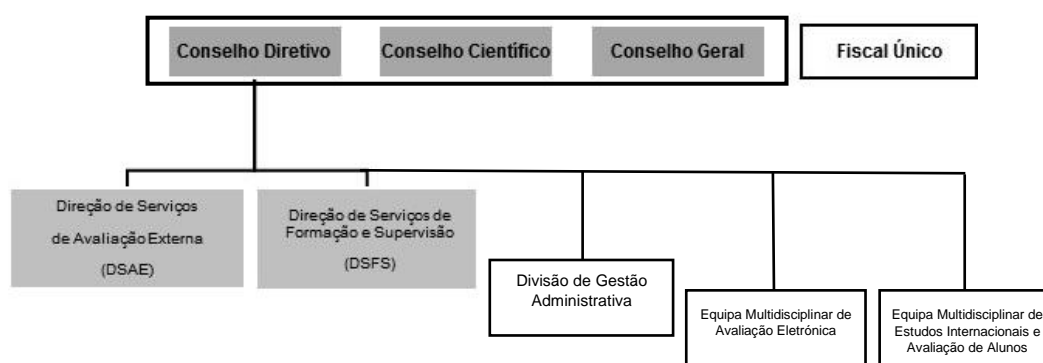
Enquanto serviço central do Ministério da Educação⁹², o GAVE configurava o tradicional modelo da administração pública assente em direções de serviços que corporizavam e chefiado por um Diretor-Geral e (Figura 5).

No caso do IAVE, a estrutura, igualmente hierarquizada, é encimada por um tríptico de estruturas dirigentes de topo, com funções e poderes repartidos e colegiais, sendo a função executiva assegurada por um conselho diretivo. A estrutura desenvolve-se também através de direções de serviços com focos e competências específicas (Figura 6).

⁹² No momento da sua extinção e da consequente reemergência como instituto público, o GAVE era um serviço central do Ministério da Educação.



Fonte: GAVE, 2012

Figura 5 - Organograma do GAVEFonte: IAVE⁹³**Figura 6 - Organograma do IAVE**

Mantendo embora a sua atividade centrada em duas direções de serviços basilares: a Direção de Serviços de Formação e Supervisão (DSFS) (herdeira da DSAEd-GAVE do GAVE) e a Direção de Serviços de Avaliação Externa (DSAE-IAVE) (antiga DSE, do GAVE), a nova estrutura confere maior destaque aos estudos internacionais, compreendendo os testes estandardizados, cuja participação portuguesa vinha sendo assegurada pelo GAVE/IAVE.

Mantendo embora a sua atividade centrada em duas direções de serviços basilares: a Direção de Serviços de Formação e Supervisão (DSFS) (herdeira da DSAE do GAVE) e a Direção de Serviços de Avaliação Externa (DSAE) (antiga DSE, do GAVE), a nova estrutura confere maior destaque aos estudos internacionais, essencialmente compostos pelos testes estandardizados, nos quais a participação portuguesa vinha sendo assegurada pelo GAVE.

⁹³ Informação disponível em: www.iave.pt. A Lei orgânica do IAVE e os seus estatutos, foram publicados no Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25 de julho e na Portaria n.º 99/2015-MF/MEC, de 1 de abril, respetivamente.

Uma característica peculiar da estrutura do GAVE era a que respeitava ao vínculo dos recursos humanos que este *complexo* mobilizava:

“Para a concretização das suas actividades e responsabilidades, o GAVE dispõe de uma estrutura de funcionamento bastante particular no quadro da administração pública, uma vez que afecta um número reduzido de técnicos residentes em complemento de uma vasta equipa de professores que mantêm a sua vinculação à escola. De facto, as diferentes funções associadas à elaboração das provas (coordenação, autoria, consultadoria, auditoria, etc.) são desempenhadas por professores do ensino básico ou secundário, que exercem complementarmente a função de docência com a colaboração no GAVE.”

(GAVE, 2009, p. 26)

A transformação do GAVE em IAVE manteve, no essencial, esta realidade que é aliás comum a outros organismos do ME.

5.1.2.2.1. Conselho Geral

O Conselho Geral (CG) “é o órgão de apoio e participação na definição das linhas gerais de atuação do IAVE, I.P., e nas tomadas de decisão do conselho diretivo.” (Decreto-lei n.º 102/2013, de 25 de julho, art.º 13, n.º 1). Designados por um período de quatro anos, através de resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do membro do Governo responsável pela área da educação, o CG é composto por 12 membros (Quadro 11), sendo determinante na escolha do Conselho Diretivo, já que lhe compete a elaboração da lista de personalidades a nomear pelo governo para esse órgão, bem como apreciar a atuação do mesmo e emitir pareceres ou recomendações sobre as suas linhas gerais de atuação, podendo inclusive propor a sua exoneração. Paralelamente, assiste ao Conselho Geral a prerrogativa de “apresentar propostas e recomendações destinadas a fomentar ou aperfeiçoar a atividade do IAVE” (Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25 de julho, art.º 14.º, al. g)).

Quadro 11 - Membros do Conselho Geral do IAVE

4 elementos	indicados pelo Conselho Científico do IAVE
1 elemento	indicado pelo CE
1 elemento	em representação da AEEPC
1 elemento	nomeado pelo CRUP
1 elemento	em representação do CCISP
1 elemento	indicado pela APESP
1 elemento	O dirigente máximo do serviço do ME responsável pelo desenvolvimento curricular no âmbito do ensino básico e secundário (presentemente a Diretor-Geral da Educação)
2 individualidades	indicadas pelo ME

Fonte: Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25 de julho

5.1.2.2.2. Conselho Científico

O Conselho Científico (CC) é o órgão de consulta e apoio técnico-científico em matéria de avaliação onde têm lugar os representantes das associações e sociedades científicas e pedagógicas das disciplinas a que respeitam os instrumentos de avaliação elaborados pelo IAVE. Os seus membros cumprem um mandato de três anos, renovável por iguais períodos, sendo designados pelo membro do governo responsável pela área da educação, sob proposta das entidades representadas no CC.

Atualmente, são 36 as entidades com assento no CC do IAVE (Quadro 12), compreendendo associações de professores e associações ou sociedades científicas, representativas das mais diferentes comunidades de conhecimento do país. A natureza diversa destes elementos, que tendo características em comum distinguem-se enquanto atores coletivos especializados, confere ao complexo e ao instrumento, uma abrangente dimensão social e cognitiva.

Quadro 12 - Composição do Conselho Científico do IAVE

Associação de Professores de Ciências Económicas e Sociais (APCES)	Associação Portuguesa de Geólogos (APG)
Associação de Professores de Expressão e Comunicação Visual (APECV)	Associação Portuguesa de Historiadores da Arte (APHA)
Associação de Professores de Filosofia (APF)	Associação Portuguesa de Linguística (APL)
Associação de Professores de Geografia (APROFGEO)	Associação Portuguesa de Professores de Alemão (APPA)
Associação de Professores de História (APH)	Associação Portuguesa de Professores de Biologia e Geologia (APBPG)
Associação de Professores de Latim e Grego (APLG)	Associação Portuguesa de Professores de Espanhol Língua Estrangeira (APPELE)
Associação de Professores de Matemática (APM)	Associação Portuguesa de Professores de Francês (APPP)
Associação de Professores de Português (APP)	Associação Portuguesa de Professores de Inglês (APPI)
Associação dos Professores de Desenho e Geometria Descritiva (APROGED)	Conselho Nacional de Professores de Educação Física (CNAPEF)
Associação dos Profissionais de Educação em Infância (APEI)	Ordem dos Biólogos (OBIO)
Associação Nacional de Professores de Educação Visual e Tecnológica (APEVT)	Sociedade de Ciências Agrárias de Portugal (SCAP)
Associação Nacional de Professores de Eletrotecnia e Eletrónica (APEE)	Sociedade Portuguesa de Educação Física (SPEF)
Associação Nacional de Professores de Informática (ANPRI)	Sociedade Portuguesa de Estatística (SPE)
Associação Nacional de Professores de Língua Inglesa (ANPLI)	Sociedade Portuguesa de Filosofia (SPF)
Associação Nacional de Professores de Português (ANPROPORT)	Sociedade Portuguesa de Física (SPF)
Associação Portuguesa de Educação Musical (APEM)	Sociedade Portuguesa de Investigação em Educação Matemática (SPIEM)
Associação Portuguesa de Estudos Clássicos (APEC)	Sociedade Portuguesa de Matemática (SPM)
Associação Portuguesa de Estudos Germanísticos (APEG)	Sociedade Portuguesa de Química (SPO)

Fonte: Despacho n.º 2058/2019-SEE, de 19 de fevereiro

5.1.2.2.3. Conselho Diretivo

O Conselho Diretivo (CD) é composto por três membros: um presidente e dois vogais selecionados e nomeados pelo governo, com base numa proposta de seis nomes elaborada pelo CG. De entre as suas várias competências, destacam-se a definição da composição das equipas responsáveis pelos instrumentos de avaliação e a promoção da elaboração de relatórios técnicos de análise dos resultados das provas de avaliação externa. (cf. Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25 de julho, art.º 10, al. d) e e)).

5.1.2.2.4. Direção de Serviços de Avaliação Externa

Enquanto GAVE, o *complexo* técnico assentava as suas atividades em três unidades orgânicas, a saber: a DSE (elaboração das provas de avaliação externa); a DSAE (formação e supervisão das classificações); e o PISA e as representações internacionais (ancorados no Núcleo de Apoio Administrativo – NAA, cuja intervenção era transversal aos serviços). À DSE competia a elaboração das provas dos exames nacionais e de aferição, função, posteriormente assumida pela nova DSAE do IAVE, responsável por “conceber e validar os instrumentos de avaliação externa de alunos, nomeadamente, Provas Finais e Exames Nacionais, definindo os respetivos critérios de classificação.” (Portaria n.º 99/2015, de 1 e abril, n.º 3, al. a)). Tal trabalho obedece a um conjunto de rotinas anuais, espoletadas atualmente por cartas de solicitação do ME, tendo em vista a produção dos dispositivos de avaliação⁹⁴ correspondentes às diversas provas a concretizar em cada uma das duas épocas de avaliação externa de cada ano letivo.

O processo de elaboração dos dispositivos obedece a regras de controlo de qualidade técnica e científica, devendo, para o efeito, ser “verificado o grau de ajustamento das provas à matriz curricular das disciplinas, bem como a observância dos diversos procedimentos de validação a que as mesmas estão sujeitas, designadamente em sede de consultoria e de auditoria de avaliação (IAVE, 2015, p. 10).

A produção das provas de exame dos EB e ES e das provas de aferição, bem como das informações-exame ou informações-prova⁹⁵, “implica a articulação entre os intervenientes, nas diversas etapas de produção” (GAVE, 2008, p. 4), envolvendo equipas de cada uma das áreas disciplinares, que reúnem “coordenadores, autores, consultores e auditores e ainda as equipas do domínio da avaliação, os revisores linguísticos e gráficos e os fotocompositores” (*ib.*). Ao longo do processo produtivo, as provas são sucessivamente analisadas pelos consultores científicos de cada disciplina, validadas do

⁹⁴ No presente trabalho, entende-se por ‘dispositivo de avaliação’ o trinómio ‘informação-exame’+‘enunciado’+‘critérios de classificação’, ou ‘informação-prova’+‘enunciado’+‘critérios de classificação’, na terminologia mais recente.

⁹⁵ A cada binómio disciplina-ano/nível corresponde um código; para cada código são elaboradas, pelo menos, três provas em cada ano letivo, uma para a 1ª fase/época de exames, outra para a 2ª fase/época, e uma terceira para uma fase/época especial, podendo existir ainda uma prova de reserva. A generalidade das provas possui versões. As provas correspondentes a cada código são precedidas de uma informação-prova, da qual constam o objeto de avaliação da prova, a caracterização da mesma, a distribuição da cotação pelas várias unidades programáticas, o material autorizado, a duração e os critérios gerais de classificação da mesma. Muitas das provas geram ainda versões adaptadas para garantir a respetiva acessibilidade.

ponto de vista pedagógico e técnico, no âmbito da construção de instrumentos de avaliação. Posteriormente, são submetidas a auditorias científicas e, por fim, sujeitas a revisão linguística e gráfica e remetidas à Editorial do Ministério da Educação, onde são reproduzidas.

Em 2008, complementarmente à elaboração das provas, foi criada na DSE uma equipa vocacionada para a constituição de um ‘Banco de Textos’, “como suporte de itens das provas de Língua Portuguesa e de Português, quer do ensino básico, quer do ensino secundário” (*ib.*, p. 6) que, após validação pedagógica e científica integrarão um acervo para futura inclusão em provas de exame ou de aferição.

Nesse mesmo ano, as equipas da DSE construíram um total de 146 dispositivos distintos (cf. GAVE, 2008, p. 4), abrangendo os exames nacionais dos ensinos básico e secundário, o exame nacional de ‘Português Língua não Materna’ – PLNM (EB e ES), as provas de aferição de Língua Portuguesa e de Matemática para o 1.º e 2.º ciclos do ensino básico, e ainda os testes intermédios⁹⁶. O número de dispositivos foi naturalmente acompanhando as recomposições e a abrangência do instrumento, atingindo, em 2018, 79 enunciados, correspondendo a 38 códigos diferentes, considerando as três modalidades de testes externos vigentes nesse ano: provas de aferição, provas finais de ciclo e exames nacionais (cf. IAVE, 2018).

5.1.2.2.5. Direção de Serviços de Formação e Supervisão

Na estrutura do IAVE, a responsabilidade pela formação no âmbito da classificação de exames compete à Direção de Serviços de Formação e Supervisão (DSFS). Para o efeito, ao longo dos anos, esta direção, e a Direção de Serviços de Avaliação Educativa que a antecedeu no GAVE, conceberam e acionaram diversas ações de formação, primeiramente destinadas a Supervisores da Classificação e posteriormente aos próprios Professores Classificadores. Na sequência do Despacho n.º 18060/2010-SEAE, de 23 de novembro, que preconizou o alargamento do programa de formação dos supervisores ministrado pelo GAVE aos classificadores de provas de exame e regulou o processo de recrutamento dos professores classificadores, foi iniciado o projeto “Bolsa de Professores

⁹⁶ Em 2008, a realização de testes intermédios foi alargada às disciplinas de Matemática do 3.º ciclo do ensino básico e de Física e Química-A e de Biologia e Geologia, do ensino secundário, mantendo-se as de Matemática A do ensino secundário. Com este processo, o total de foi significativamente aumentado (*vd.* GAVE, 2008).

Classificadores dos Exames Nacionais do Ensino Secundário” (BPC):

“O modelo de supervisão da classificação, ao promover o trabalho conjunto entre as equipas de formadores do GAVE e os supervisores e entre estes e os classificadores, é uma condição base para se atingirem os níveis de qualidade pretendidos no processo de classificação. No entanto, a supervisão da classificação apenas abrange as disciplinas com maior número de alunos. Importa, assim, alargar o programa de formação aos classificadores de provas de exame e regular o processo de recrutamento dos professores classificadores, tendo em vista a constituição de uma bolsa de docentes qualificados e vinculados ao processo de classificação dos exames nacionais.”

(Despacho n.º 18060/2010-SEAE, de 23 de novembro, Preâmbulo)

Tendo como principal objetivo a fiabilidade da classificação, tais ações de formação envolveram, nas suas várias edições, alguns milhares de formandos (Quadro 14) procurando a “preparação genérica dos docentes em matéria de avaliação” e a familiarização dos docentes “com técnicas que contrariam alguns dos factores que interferem na fiabilidade, interiorizando a interdependência existente entre avaliação e práticas lectivas na construção dinâmica dos saberes dos alunos” (GAVE, 2008, p. 7).

Assim enunciados, os objetivos da formação extravasavam a mera dimensão da técnica classificativa, projetando uma regulação de dimensão pedagógico-didática das práticas docentes. Simultaneamente, foram desenvolvidas ações destinadas à formação de professores-examinadores das provas de expressão oral, visando a construção de instrumentos (guiões de provas) para avaliar a oralidade em condições de fiabilidade, proporcionando a formação adequada, tanto na vertente da construção de guiões a partir de matrizes/modelos como nos procedimentos a adotar durante a aplicação das provas (cf. GAVE, 2008, p. 7).

Para além da formação, a DSFS é responsável pela organização da supervisão da classificação das provas de aferição e dos exames nacionais/provas finais de ciclo. Para tal, esta direção assegura o enquadramento dos professores classificadores através de professores supervisores, numa relação direta ou, no caso das disciplinas de expressão artística (Musical, Dramática, Plástica) e Físico-Motoras, através da mediação de Professores Interlocutores⁹⁷. O número de envolvidos na iniciativa é expressivo, como pode confirmar-se na informação veiculada pelo próprio IAVE:

⁹⁷ Os professores interlocutores são os docentes responsáveis pela desmultiplicação dos procedimentos de aplicação e de classificação junto dos classificadores nas suas escolas.

“Entre abril e maio de 2017, asseguraram-se as atividades relacionadas com o acompanhamento e supervisão da classificação das provas de aferição nas áreas das Expressões Artísticas (Musical, Dramática, Plástica) e Físico-Motoras. Neste processo, estiveram envolvidos 169 supervisores e 3311 professores interlocutores (...).

Na supervisão e classificação das restantes provas do ensino básico e dos exames finais nacionais do ensino secundário, estiveram envolvidos 1011 supervisores (644, do ensino básico; 367, do ensino secundário) e 30.317 professores classificadores (18.794, do ensino básico; 11.523, do ensino secundário). No caso das disciplinas com um reduzido número de alunos inscritos (Alemão, Espanhol, Francês, História da Cultura e das Artes, Latim, Literatura Portuguesa, Português – código 239, e Português Língua Não Materna – códigos 94 e 839), a supervisão foi assegurada pelas próprias equipas do IAVE.”

(IAVE, 2017, p. 30)

5.1.2.3. Ferramentas

Enquanto *complexo* eminentemente técnico, o GAVE/IAVE tem desenvolvido um conjunto de ferramentas operacionalizadores que podemos enquadrar em três categorias:

Formação – que compreende as ações de formação de professores supervisores da classificação, de professores classificadores e de professores-examinadores das provas de expressão oral, entre outras, com o propósito de conformar práticas avaliativas e classificativas dos docentes;

Informação – que compreende essencialmente relatórios de exames e de provas de aferição, cujo objetivo é divulgar desvios de desempenho dos alunos relativamente aos padrões de resposta, retirando frequentemente ilações para as práticas de ensino-aprendizagem;

Referenciação/Orientação – ferramentas que atuam como referências para a construção e classificação dos instrumentos de avaliação internos e como indicadores de relevância dos conteúdos curriculares e que incluem os enunciados⁹⁸, as informações-exame/informações-prova⁹⁹, os critérios de classificação, a supervisão de professores classificadores, os testes intermédios e o acervo de itens.

5.1.2.3.1. Ferramentas formativas

O principal propósito da formação levada a efeito pelo GAVE/IAVE consiste na promoção da fiabilidade das classificações. As ferramentas compreendem diversas modalidades de ações de formação focadas sobretudo na classificação/notação das

⁹⁸ Constituídas pelos enunciados das provas de aferição, dos testes intermédios, e dos exames/provas finais de ciclo, que atuam como medida-padrão dos conhecimentos/competências resultantes do processo de ensino aprendizagem.

⁹⁹ As designações iniciais eram Informação-Exame para os Exames quer do ES como do EB. Com a alteração da denominação dos exames do EB para Provas Finais de Ciclo, passaram a existir duas designações: Informação-Exame e Informação-Prova. Mais recentemente, a designação foi unificada passando a existir apenas: Informação-Prova tanto para os exames do ES como para as Provas Finais de Ciclo.

provas, embora abranjam também outros aspetos como as ações de formação em construção de instrumentos de avaliação (vd. IAVE, 2017) ou *Workshops* destinados aos coordenadores e aos autores de provas (vd. IAVE, 2015). De salientar, ainda, outras ações com objetivos mais específicos, como as realizadas no âmbito da aplicação do *Preliminary English Test* (PET), que asseguraram “a formação da bolsa de professores *Examiners* (examinadores) e *Team Leaders* (supervisores), de acordo com os padrões estabelecidos pelo *Cambridge English Language Assessment*” (IAVE, 2015, p. 20)

Formação de supervisores de professores classificadores

Desde, pelo menos, 2008¹⁰⁰ o GAVE/IAVE promoveu diversas ações de formação de professores supervisores da classificação, divididas em duas fases: uma primeira, em que se pretendeu a “preparação genérica dos docentes em matéria de avaliação, privilegiando a abordagem e discussão de alguns conceitos”; e uma segunda, no decurso da qual os formandos se familiarizam “com técnicas que contrariam alguns dos factores que interferem na fiabilidade, interiorizando a interdependência existente entre avaliação e práticas lectivas na construção dinâmica dos saberes dos alunos.” (GAVE, 2008, p. 7).

A formação de professores supervisores da classificação das PFC e dos exames nacionais, do EB e do ES, respetivamente, foi particularmente intensa nos anos de 2008 a 2010, em que a formação contemplou 35 turmas, abrangendo 759 formandos (Quadro 14). A partir de 2011, inclusive, na sequência da criação da BPC, a prioridade passou a ser a da formação de professores classificadores, com prejuízo da formação de supervisores da classificação que apenas foi retomada em 2016 e 2017, anos em que conheceu particular incremento. No caso da formação de supervisores da classificação das PA, conhecendo igualmente maior intensidade no biénio 2008-2009, constituiu uma constante até à extinção das referidas provas no ano de 2013 (Quadro 14).

Formação de professores classificadores

Até ao ano de 2010 a formação de professores classificadores foi particularmente restrita, envolvendo um número limitado de docentes. Contudo, nos anos seguintes, no contexto da constituição da BPC, a formação viria incrementada e alargada à generalidade das disciplinas sujeitas a exame e também às PA. Uma vez que a supervisão da

¹⁰⁰ Primeiro ano com relatório de atividades disponível.

classificação abrangia, inicialmente, apenas as disciplinas com maior número de examinados, facto que era identificado como uma insuficiência, considerou-se importante “alargar o programa de formação aos classificadores de provas de exame e regular o processo de recrutamento dos professores classificadores, tendo em vista a constituição de uma bolsa de docentes qualificados e vinculados ao processo de classificação dos exames nacionais.” (Despacho n.º 18060/2010-SEAE, de 23 de novembro, Preâmbulo). Consequentemente, foi levado a cabo um ambicioso e intenso programa de formação compreendendo 3 ações na modalidade oficina de formação (Quadro 13).

A primeira oficina (presencial) intitulada ‘Fiabilidade na classificação de respostas a itens de construção no contexto da avaliação externa das aprendizagens’, conheceu 4 edições, envolvendo um total de 6911 docentes, e versou aspetos relacionados com a técnica da classificação, como:

- conceitos de validade e fiabilidade (tipos de validade; fatores que interferem na fiabilidade; processos de moderação);
- conceção e enquadramento conceptual dos exames (etapas de construção de um exame; tipologia de itens; caracterização do exame — por disciplina);
- critérios de classificação (articulação entre critérios gerais e critérios específicos; critérios específicos - níveis de desempenho e descritores).”

(IAVE, 2015b, p. 8)

A segunda oficina de formação, com o título ‘Avaliação: funções e práticas’, teve apenas uma edição, envolvendo um total de 5178 docentes, e abordou aspetos mais teóricos relacionados com os propósitos da avaliação e a utilização da mesma como estratégia pedagógica, designadamente,

- “funções da avaliação; articulação entre avaliação formativa e avaliação sumativa; e práticas de avaliação formativa (contexto de aprendizagem na sala de aula; o erro na aprendizagem; critérios de avaliação; intervenção do professor: planificação da avaliação, exploração do instrumento de avaliação, feedback oral e escrito; intervenção do aluno: coavaliação e autoavaliação).”

(IAVE, 2015b, p. 9)

Finalmente, a terceira oficina de formação, com a designação ‘Itens e critérios: definição, construção e aplicação’, contou duas edições nas quais participaram 5921 docentes e procurou dotar os formandos de competências específicas na construção de componentes das provas de avaliação, visando a prática em sala de aula, incluindo aspetos como:

- tipologia de itens;
 – identificação de erros de construção em itens apresentados;
 – identificação e caracterização dos vários tipos de itens;
 – construção de itens e de critérios para aplicação em sala de aula (orientações técnicas e pedagógicas para a construção de itens e de critérios de classificação).”
 (IAVE, 2015b, p. 9)

Quadro 13 - Programa de formação da BPC
Indicadores de execução por ano letivo e por oficina de formação

Ano letivo	Oficina de formação	N.º de turmas	N.º de docentes selecionados (a)	N.º de docentes em formação (b)	Diferença (a-b)
2010-2011	1ª Oficina	298	6264	5461	803
2011-2012	2ª Oficina	286	5852	5178	674
	1ª Oficina	20	483	357	126
2012-2013	3ª Oficina	281	5747	5512	235
	1ª Oficina	23	467	445	22
2013-2014	1ª Oficina	42	816	648	168
	3ª Oficina	24	518	409	109

in IAVE (2015b, p. 10)

Este programa de formação foi interrompido em 2015, tendo sido proposto “um novo despacho para a constituição e reativação da Bolsa dos Professores Classificadores [a] que o Governo¹⁰¹ (...) não deu resposta” (E2.Sousa, pp. 128). Em 2017, beneficiando de financiamentos comunitários, as ações foram retomadas, contando, logo nesse ano, com 148 turmas para um total de 3801 docentes (Quadro 14).

Quadro 14 - Formação efetuada pelo GAVE/IAVE (2008-2018)

Formação	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ¹⁰²	2014	2015	2016	2017	2018
	Número de Ações/Turmas	Número de Formandos	Número de Ações/Turmas	Número de Formandos	Número de Ações/Turmas	Número de Formandos	Número de Ações/Turmas	Número de Formandos	Número de Ações/Turmas	Número de Formandos	Número de Ações/Turmas
Supervisores de classificação das provas de aferição do EB	17	430	8	191	4	90	9	85	10	85	sd
Supervisores de classificação dos exames nacionais do EB e ES	15	365	13	254	7	140	-	-	-	sd	sd
Professores classificadores de EN e de PA	-	-	1	18	1	10	298	5518	304	6135	sd
Professores examinadores das provas de expressão oral	7	178	6	149	4	87	-	-	-	sd	sd
Formação de formadores	-	-	3	56	2	38	-	-	26	625	sd
Outras	-	-	4	169	-	-	-	-	-	sd	sd
Internas	-	-	3	51	1	12	-	-	-	sd	sd

Fonte: Relatórios de Atividade GAVE/IAVE 2008–2018

¹⁰¹ Refere-se ao XIX governo constitucional, que teve como titular da pasta da educação o ministro Nuno Crato.

¹⁰² Relativamente a 2013, ano de transição do GAVE para o IAVE, não se encontra disponível o Relatório de Atividade.

Formação de professores-examinadores

A formação de professores-examinadores das provas de expressão oral iniciou-se experimentalmente em 2008, visando a construção de instrumentos (guiões de provas). O projeto prolongou-se, conhecendo cinco edições até 2010, num total de 414 formandos (vd. GAVE, 2008; 2009; 2010), sendo o seu principal objetivo “proporcionar formação adequada a docentes de língua estrangeira do ensino secundário (professores-examinadores), tanto na vertente da construção de guiões a partir de matrizes/modelos, como nos procedimentos a adoptar durante a aplicação das provas.” (GAVE, 2010, p. 23). A iniciativa viria a ser retomada de forma robusta em 2018 com a formação de 446 formandos (cf. IAVE, 2018)

Formação de formadores

Iniciado em 2009, este projeto de formação surgiu da necessidade de “qualificação técnica dos docentes em matéria de avaliação e em resposta às inúmeras solicitações de escolas” (GAVE, 2009, p. 38). Inerente ao projeto, existia o compromisso do GAVE “de divulgação de técnicas e instrumentos de avaliação e a promoção de uma reflexão alargada sobre conceitos fundamentais em avaliação, de acordo com a natureza das aprendizagens e dos contextos em que ocorrem.” (*ib.*). Para o efeito, foram organizadas três oficinas de formação, em avaliação educacional (História, Ciências Físico-Químicas e Ciências Naturais), envolvendo 56 formandos. Já em 2010, no âmbito do projeto ‘Avaliação (das) e para as aprendizagens’ foram levadas a cabo novas ações de formação de formadores, desta feita nas disciplinas de Inglês e de Matemática do EB, com a participação de 38 docentes (Quadro 14).

Após esta primeira fase, o projeto ficou adormecido, durante alguns anos, e já em 2016, a DSFS levou à prática um programa de formação para formadores intitulado ‘Formação para formadores: o processo de classificação das provas de avaliação externa’ (vd. IAVE, 2016), para a qual foram criadas 3 turmas (uma para o 1.º ciclo; uma para Português e Matemática do 2.º ciclo e uma para Português e Matemática do 3.º ciclo), tendo sido certificados 95 formandos (Quadro 14).

Em 2017 regista-se a realização de uma ação de formação de formadores na Região Autónoma da Madeira, abrangendo as disciplinas de Português, Matemática e Estudo do

Meio do 1.º ciclo do EB e as disciplinas de Português e de Matemática dos 2.º e 3.º ciclos do EB (IAVE, 2017, p. 75). Desta iniciativa resultou a certificação de 27 professores-formadores. Finalmente, em 2018, foram levadas a cabo três ações de formação de formadores, uma em critérios e procedimentos de avaliação da expressão oral nas línguas estrangeiras do ensino básico e outras duas em plataformas de avaliação eletrónica, envolvendo um total de 70 formandos (*vd.* IAVE, 2018 e Quadro 14).

Formação interna

Tendo como preocupação a qualificação e atualização técnica dos seus colaboradores, o GAVE procurou, ainda, proporcionar formação aos seus colaboradores, mormente, em 2009, por via de dois seminários com especialistas da Faculdade de Psicologia e Ciências de Educação, da Universidade de Lisboa: Domingos Fernandes e Helena Peralta.

Igualmente, em 2009, com o propósito de encontrar “uma plataforma comum de orientações e procedimentos técnicos, para todas as disciplinas sujeitas a avaliação externa” (GAVE, 2009, p. 39), a Direção de Serviços de Exame (antecessora da Direção de Serviços de Avaliação Externa), conjuntamente com a Direção de Serviços de Avaliação Educativa (antecessora da Direção de Serviços de Formação e Supervisão), promoveram duas oficinas de formação em Ciências e Artes Visuais e Línguas e Humanidades, destinadas a colaboradores do GAVE, nas quais participaram 51 formandos (*cf.* GAVE, 2009).

Em 2010, prosseguindo “a aposta na qualificação e actualização técnica dos [seus] colaboradores” (GAVE, 2010, p. 24), o GAVE promoveu um workshop no âmbito do projecto “Desenvolvimento da Escrita no Ensino Básico”, levado a cabo em parceria com o Instituto de Linguística Teórica Computacional (ILTEC)” (*ib.*) que contou com a participação de 12 formandos.

Já em 2018, foram ministradas duas ações para professores afetos ao IAVE, num total de três turmas, duas versando a modernização tecnológica na formação e supervisão da classificação e uma outra visando a construção de instrumentos de avaliação. Estas ações envolveram 90 docentes.

Formação em conhecimentos e competências específicas

Ao longo dos anos, o *complexo* GAVE/IAVE vem levando a efeito um conjunto de ações decorrentes de necessidades e projetos específicos, de que são exemplo as ações de formação no domínio da avaliação da comunicação oral em língua estrangeira (em 2006 e 2008), e das quais resultaram “guiões de provas de expressão oral das disciplinas de língua estrangeira de Inglês, Alemão, Francês e Espanhol. Estes guiões, elaborados pelos formandos e validados pelo GAVE, assim como os procedimentos para a sua aplicação, foram disponibilizados a todos os docentes” (GAVE, 2008, p. 14).

Mais recentemente, no âmbito do processo de classificação do *Key for Schools*, assegurado por docentes de inglês, que se voluntariaram para exercer as funções de *General Markers* e de *Writing and Speaking Examiners*, foram realizadas ações de formação ministradas por 52 “*Team Leaders*, professores convidados e formados pelo IAVE para acompanhar e supervisionar o processo de classificação”. (IAVE, 2014, p. 12).

Também no âmbito do projeto de avaliação na modalidade de *e-Assessment* contratualizado com a Associação de Estabelecimentos do Ensino Particular e Cooperativo (PeA, 1&2), foram criadas quatro turmas de formação para professores classificadores das provas de Português e de Matemática de 4.º e de 6.º anos de escolaridade, em regime de *b-learning*, tendo sido certificados 115 formandos. A novidade da modalidade de classificação destas provas, feita em regime de *e-Marking*, impunha a necessidade da referida formação (cf. IAVE, 2016).

Tendo como foco a construção de instrumentos de avaliação, o IAVE levou a efeito, no ano de 2018, duas ações de formação num total de 3 turmas, envolvendo 91 professores.

Bolsa de Professores Classificadores

Reconhecendo a insuficiência da formação de professores classificadores, o Despacho n.º 18060/2010-SEAE, de 23 de novembro, determinou que se constituísse uma Bolsa de Professores Classificadores dos Exames Nacionais do Ensino Secundário (BPC), alterando, assim, o “modelo de organização do processo de classificação das provas de exame, designadamente no que diz respeito à afetação dos docentes que reúnem condições para o exercício da função de professor classificador.” (GAVE, 2011, p. 8).

Por esta via, pretendeu-se

“dar resposta a uma reivindicação dos docentes quanto à necessidade de formação no domínio da classificação dos instrumentos de avaliação externa das aprendizagens, ao mesmo tempo que se [dava] (...) um passo decisivo para a prestação de um serviço público de elevada qualidade técnica.”

(GAVE, 2011, p. 8)

Sublinhando a inerência do exercício da função de classificador ao conteúdo funcional da profissão de docência no ES, o referido Despacho n.º 18060/2010-SEAE, de 23 de novembro, determinava a integração na BPC dos docentes designados para o exercício da classificação, independentemente da sua concordância¹⁰³ e a respetiva participação num programa de formação, assegurado pelo GAVE, com a duração de quatro anos, visando a atualização e aprofundamento dos métodos e das técnicas em matéria de avaliação das aprendizagens.

A seletividade que presidiu à constituição da BPC tinha por objetivo constituir um grupo altamente especializado, em termos técnicos, capaz de veicular a interpretação ‘oficial’ dos critérios de classificação dos exames do ES. Assim, segundo o Regulamento da BPC¹⁰⁴, os docentes a quem fosse atribuída a classificação de ‘Insuficiente’ cessavam a sua participação na formação, deixando de integrar a bolsa (cf. GAVE, 2012, p. 14). Já o professor classificador que concluísse o programa de formação com a atribuição de todas as classificações superiores a Bom iria replicar o programa de formação. Assim, através da formação em cascata, procurava-se um “efeito multiplicador da formação” (*ib.*).

No plano normativo, procurou-se conferir algum estatuto diferenciador aos professores classificadores, estabelecendo no Regulamento da BPC as normas aplicáveis à Bolsa, designadamente os direitos e os deveres dos professores classificadores e regulando o compromisso do IAVE, enquanto entidade formadora, na promoção das ações que integravam o programa de formação, com a duração de quatro anos, acreditadas pelo Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua (CCPFC) (cf. IAVE, 2015c).

¹⁰³ Despacho n.º 6025/2011–SEAE, de 28 de março.

¹⁰⁴ Regulamento n.º 399/2011–IAVE, de 6 de junho.

Em 2014, a interrupção do programa, sem que se tivesse formado o número de classificadores suficientes, colocou em causa todo o processo, facto que resultou na coexistência de classificadores com competências notadoras bastantes distintas. Tal facto não parece ter constituído um obstáculo, na opinião do presidente do JNE:

“como o IAVE parou de dar formação, (...), a bolsa foi perdendo elementos, naturalmente, aposentaram-se alguns, outros estavam doentes, portanto, a bolsa foi perdendo professores com formação, portanto, (...) já sabíamos que íamos necessitar de muitos professores sem formação (...), mesmo assim acho que correu bastante bem”.

(E1.Santos, p. 74-75)

Para o presidente do IAVE, o objetivo de incrementar a qualidade dos classificadores, que fundamentou a constituição da BPC, não foi sequer passível de avaliação:

“Não conseguimos ter esse efeito, porque isso é um processo cujo controle nos escapa, não temos mecanismos. Vamos ter de criar mecanismos para avaliar o desempenho dos classificadores. (...) O júri [Júri Nacional de Exames] não o faz, e não o fazendo o júri, nós também não temos capacidade humana para o fazer, caso a caso.” (E2.Sousa, p. 129).

A tensão subjacente a estas afirmações foi também sentida ao nível da gestão da BPC, não tendo sido pacífica entre os dois *complexos* do instrumento – o GAVE/IAVE e o JNE:

“a dificuldade que nós tivemos com o IAVE foi somente num aspeto: a bolsa de classificadores era gerida no IAVE. Os diretores, atualizavam essa bolsa, numa plataforma do IAVE. (...). Só em maio é que [sabíamos] de quantos classificadores precisávamos, e chegávamos à conclusão, sistematicamente, que não tínhamos classificadores com formação suficientes. Isto foi sistemático, desde que começou o processo de formação.”

(E1.Santos, pp. 73)

Esta dessintonia exigia uma clarificação, já que o diferendo com o IAVE não se apresentava de fácil resolução:

“desde o ano passado as coisas já estão mais definidas, a gestão da bolsa pertence e deve pertencer ao Júri Nacional de Exames, porque quem gere a bolsa no terreno são os Agrupamentos de Exames. Gerem os recursos que existem e (...) convocam os classificadores que necessitam e distribuem as provas e fazem essa gestão. A competência do IAVE está ligada à formação desses classificadores.”

(E1.Santos, p. 73)

Em síntese, o Projeto da BPC, que se estendeu de 2010 a 2014, permitiu formar, no

total, 6682 professores classificadores, 61,9% dos quais com 3 anos de formação¹⁰⁵ (Quadro 13), procurando:

- “– promover uma reflexão alargada sobre conceitos fundamentais e práticas de avaliação;
- dar resposta às crescentes necessidades de atualização dos docentes na área da avaliação das aprendizagens, nas suas vertentes teórica e prática;
- assegurar maior rigor e fiabilidade na classificação de respostas aos itens de construção, contribuindo para o acréscimo da validade dos resultados apurados;
- regular o processo de recrutamento dos professores classificadores, tendo em vista a constituição de uma bolsa de docentes qualificados para o exercício desta função e a ela vinculados.”

(IAVE, 2015d, p. 6)

Quadro 15 - Docentes que integravam a BPC 2010-2014

Anos de Formação	1 ano	2 anos	3 anos	Total
N.º de docentes	887	1659	4136	6682
%	13,3%	24,8%	61,9%	100%

Fonte: IAVE, (2015b)

5.1.2.3.2. Ferramentas referenciadoras/orientadoras

Desde a sua constituição que o GAVE/IAVE desenvolveu várias e diversificadas ferramentas reguladoras, assumidas como padrões e modelos. Estas ferramentas, de que nos ocuparemos a seguir, constituem-se como referenciais, mais ou menos impositivos, da ação dos agentes nos planos do ensino, das aprendizagens e da avaliação.

Provas

Tendo por base os *curricula*, a elaboração dos enunciados de testes standardizados produzidos pelo IAVE obedece, desde 2014, ao preceituado nas cartas de solicitação emanadas do ME. Tais cartas constituem verdadeiros ‘cadernos de encargos’ a cumprir pelo IAVE, consubstanciados na delimitação dos conteúdos curriculares a mobilizar nos itens dos enunciados (*e.g.*, metas curriculares ou aprendizagens essenciais), na articulação desses mesmos conteúdos e no tipo de *outcoming* esperado (conhecimentos e competências):

“Estas provas finais e exames, doravante designadas provas de avaliação externa ou simplesmente provas, terão por referência padrões de âmbito nacional – as metas curriculares, os programas homologados e as orientações para cada disciplina em

¹⁰⁵ Os 3 anos correspondem à frequência das 3 oficinas de formação referidas: a primeira, intitulada ‘Fiabilidade na classificação de respostas a itens de construção no contexto da avaliação externa das aprendizagens’, a segunda, sob o lema ‘Avaliação: funções e práticas’, e a terceira, sobre ‘Itens e critérios: definição, construção e aplicação’.

avaliação, conforme os casos – e deverão fornecer indicadores de alcance destes mesmos padrões.

A sua construção deve ter em conta critérios de validade, de modo que a realização na prova reflita os conhecimentos relevantes adquiridos pelos alunos assim como as capacidades por estes desenvolvidas, e critérios de consistência, de modo a permitir uma fundamentada comparação de resultados ao longo dos anos.”

(SEE, 2014)

“Em cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, a avaliação externa tem como referencial base as Aprendizagens Essenciais (AE), enquanto denominador curricular comum, devendo ainda contemplar a avaliação da capacidade de mobilização e de integração dos saberes disciplinares, com especial enfoque nas áreas de competências inscritas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória, homologado pelo Despacho n.º 6478/2017, de 9 de julho, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 143, de 26 de julho de 2017.”

(SEE, 2018)

Para cumprir os objetivos pretendidos, o IAVE estrutura as provas em itens tipificados, de acordo com a modalidade de resposta requerida, em itens de seleção e itens de construção, compreendendo cada um deles diversos subtipos (Figura 7).

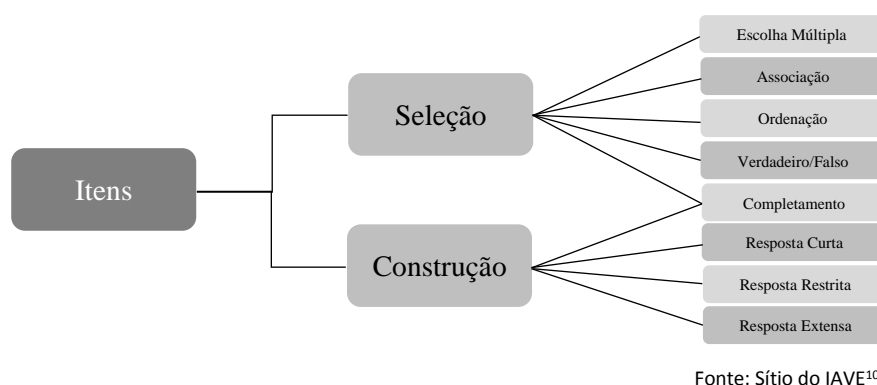


Figura 7 - Tipologia dos itens

Considerando apenas o período que medeia entre 2008 e a atualidade, para o qual se encontram disponíveis relatórios do GAVE/IAVE, verificamos que o número de provas produzidas por este *complexo* variou ao longo do tempo, tendo, sobretudo, em conta as diversas recomposições e reconfigurações do instrumento *Exames* (ver quadro 16).

A elaboração das provas carece de *expertise* específica em avaliação educacional, bem como em técnicas de construção de itens de avaliação, de forma a garantir robustez e fiabilidade. Nesse sentido, desde cedo foram organizadas ações de formação de

¹⁰⁶ Informação disponível em: <http://iave.pt/index.php/avaliacao-de-alunos/documentacao-de-apoio>.

formadores em avaliação educacional (vd. ferramentas de formação).

Quadro 16 - Provas produzidas (por ano e modalidade de prova)¹⁰⁷

Modalidade de Prova	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	Cód	Prov	Cód	Prov	Cód	Prov	Cód	Prov	Cód	Prov	Cód	Prov	Cód	Prov	Cód	Prov	Cód	Prov	Cód	Prov	Cód	Prov	Cód	Prov
Provas de aferição (EB)	2	8	-	8	-	4	-	4	-	2	-	-	-	-	-	-	6	6	8	8	11	11	10	10
Exames EB	4	8	4	8	4	8	4	8	6	12	8	16	8	16	10	20	5	10	6	11	5	10	6	10
Exames ES	31	62	27	54	24	48	24	48	25	50	22	44	25	45	22	44	22	44	22	44	22	44	22	44
Testes intermédios EB		3		3		1		9		8		8		3		3		-		-		-		-
Testes intermédios ES		4		4		11		10		7		7		3		1		-		-		-		-

Fontes: Sítio do IAVE, Relatórios de Atividades do GAVE/IAVE 2008-2019

A preocupação com a qualidade das provas conduziu à fixação de indicadores específicos, nos quais foram levados em conta, entre outros, a auditoria científica e a calibragem das provas (Quadro 17).

No caso dos exames, o facto de estarmos perante provas públicas, implica que os itens sejam originais, em cada novo ano, não envolvendo procedimentos de pré-testagem e de calibragem (cf. GAVE, 2012). Assim, como ‘indicador de fiabilidade’ foi utilizada a variabilidade dos resultados em termos homólogos:

“uma grande variação interanual dos resultados que não possa ser explicada por variáveis extrínsecas ao próprio instrumento denotará uma fraca simetria em termos do grau de dificuldade das provas.”

(GAVE, 2012, p. 8)

**Quadro 17 - Grau de cumprimento do objetivo operacional
'Melhorar a qualidade dos instrumentos de avaliação'**

Objetivos Operacionais		Meta: ano 2000	Concretização			Grau de cumprimento %
			Resultado	Classificação		
				Superou	Atingiu	Não atingiu
Melhorar a qualidade dos instrumentos de avaliação	Ind. 29 Percentagem de provas cuja classificação é sujeita a supervisão (EB) Peso: 25%	100	100	X		100
	Ind. 30 Percentagem de provas cuja classificação é sujeita a supervisão (ES) Peso: 25%	25	25	X		100
	Ind. 31 Percentagem de provas sujeitas a auditoria científica (ES) Peso 25%	100	100	X		100
	Ind. 32 Percentagem de itens calibrados nas provas de aferição de 2008/09 Peso 25%	100	100	X		100

Fonte: GAVE (2009)

¹⁰⁷ O número de provas apresentados para cada código refere-se apenas às que foram efetivamente aplicadas em cada ano, nas duas fases tradicionais (quando aplicável). Contudo, para cada código dos exames nacionais do ES são normalmente produzidas quatro provas (1ª fase, 2ª fase, Época especial e prova de reserva). No caso dos exames do EB esse número é de três (cf. GAVE, 2008 e E8.Santos). As provas que contêm versões foram apenas contabilizadas uma vez.

Nesta medida, o GAVE inscreveu no seu QUAR, como meta do indicador de qualidade, a “percentagem de provas de exame do ensino secundário em cujos resultados se verifique uma variação interanual igual ou inferior a 1 valor’ (GAVE, 2012, p. 8).

Para garantir a acessibilidade, os enunciados destinados a alunos com necessidades operacionais específicas são sujeitos a adaptação. Nesse sentido, ano após ano, produziram-se provas adaptadas, o que conferia maior complexidade ao processo. Para obviar a tais constrangimentos, em 2010 iniciou-se um processo de disponibilização das provas em suporte digital, que se tornou operacional a partir de 2011:

“as alterações produzidas no suporte utilizado para apresentação das provas adaptadas para alunos com baixa visão (aferição, exames nacionais e testes intermédios), (...) [permitiram que] a partir de 2011 [as mesmas] passa[ssem] a ser disponibilizadas em formato digital. Esta solução, que decorre de uma antiga preocupação em melhorar as condições operacionais para a realização das provas por estes alunos, permite-lhes dispor de provas com suportes (imagens, gráficos, mapas, etc.) iguais aos da prova original, o que era tecnicamente impossível em ampliações iguais ou superiores ao corpo 20, e evita a oferta de provas que, em letras de corpo superior (24, 32), atingiam facilmente dezenas de páginas. Com esta solução, os alunos passam a poder visualizar os enunciados num monitor com uma ampliação personalizada, o que também não era possível nas versões em papel. Acresce também a possibilidade de, com esta solução, podermos oferecer testes intermédios para os alunos com baixa visão”.

(GAVE, 2010, pp. 7-8)

Apesar da solução descrita e tendo em conta as dificuldades logísticas associadas à disponibilização digital das provas, o IAVE passou a incorporar nos enunciados algumas soluções que melhorassem a sua acessibilidade, designadamente pelos alunos com deficiência visual. Assim, “foram disponibilizadas provas com Entrelinha 1,5; Entrelinha 1,5 sem figuras; Entrelinha 1,5 sem figuras com texto alinhado à esquerda, provas em *Braille* e em *DAISY (Digital Accessible Information System)*. (IAVE, 2014, p. 9). Também a partir de 2014 algumas provas apresentaram o código ColorADD, já que a utilização da cor “mostrava-se determinante para a leitura do enunciado e para a produção da resposta, possibilitando que estas provas pudessem ser realizadas indistintamente por alunos normovisuais e por alunos daltónicos.” (IAVE, 2014, p. 9).

Em alguns casos, dependendo da especificidade das provas, os enunciados são acompanhados por suportes áudio com ou sem adaptação. Nas PA, nas áreas de expressão, os enunciados eram materializados em guiões para o aluno, podendo também existir guiões para os aplicadores.

A elaboração das provas obriga a uma sequência de procedimentos complexa,

envolvendo diversos atores e competências. Tudo começa “com uma reunião onde a direção dá as suas indicações, as suas orientações mais gerais” (E8.Santos, p.285) aos coordenadores das equipas responsáveis pela elaboração de cada prova. Nessa reunião, existe uma grande preocupação com a “definição dos referenciais da avaliação, ou seja, que documentos curriculares tinham de ser convocados para a elaboração da prova” (p. 279-280). Compete à equipa de Auditoria de Avaliação (AdA), uma equipa interna do IAVE composta pelos “nossos grandes especialistas em (...) construção de itens” (*id.*), fazer o acompanhamento. A AdA é transversal a todas as equipas, já que o seu foco

“é mais na técnica da elaboração do item. Existe um historial dos itens que já foram aplicados, porque as nossas provas são públicas, portanto não podemos repetir itens. Se não fossem públicas, havia um banco de itens e podia sair um qualquer. Como são públicas não podemos repetir itens, portanto temos um processo criativo todos os anos, difícilimo.”

(E8.Santos, p. 288)

O passo seguinte é o da sujeição das provas a consultoria científica a cargo de professores das universidades, cuja contratualização é anual, embora se verifique repetições, pois “há professores que já estão habituadíssimos” (E8.Santos, p. 292). Por fim, as provas são sujeitas a auditoria científica por elementos indicados pelas associações representadas no CC do IAVE¹⁰⁸.

A questão da confidencialidade das provas, no contexto da multiplicidade de atores que com elas têm contacto, constitui um risco consciente, mas tido como inevitável:

“(...) nós não podemos abdicar de nenhum destes crivos. Já cheguei à conclusão, no tempo que estou aqui, que é fundamental termos estes crivos de qualidade das provas, porque nós sentimo-nos muito mais confiantes. O que nós queremos é que quando a prova for aberta, no dia do exame, os professores se sintam confortáveis com o que veem, do ponto de vista de terem desenvolvido este currículo que está aqui e os próprios alunos, mesmo que tenham dificuldade em fazer a prova (...), sintam: – Lecionaram-me isto.”

(E8.Santos, p.293–294)

Cada matriz elaborada no início do processo origina diversas provas:

¹⁰⁸ Na impossibilidade de ocorrer a auditoria científica de uma prova, é realizada uma “auditoria de resolução da prova, para termos a visão de um professor relativamente ao tempo, à dificuldade dos itens, à estruturação da prova” (E8.Santos, p. 293). Para o efeito, torna-se necessário convocar “um ou dois professores, que estão no terreno a lecionar aquela disciplina, naquele ano, e [pedir-lhes] para resolver a prova. (*ib.*). Antes de serem enviadas para a reprodução na EMEC, as provas carecem ainda de revisões linguística e gráfica, efetuadas por equipas internas do IAVE.

“Fazemos sempre provas de reserva e essas provas não seguem todos os procedimentos de auditoria, ficando, exatamente, de reserva. São itens que beberam da mesma matriz. Todos os anos, normalmente, são elaboradas quatro provas. Em certos casos são três, mas a maioria das vezes são quatro: primeira fase; segunda fase; eventualmente época especial, se for necessário; e depois uma prova de reserva. Normalmente são quatro.”
(E8.Santos, p. 290)

Quando não são utilizadas, estas provas de reserva que, no fundo, são um conjunto de itens “porque a prova ainda não está auditada” (E8.Santos, p. 290), podem ser utilizadas no futuro.

Informação-exame/Informações-Prova

Não obstante a sua designação, as informações-exame e as informações-prova são documentos de orientação sobre a estrutura das provas e os conteúdos objeto de avaliação (em geral os programas das disciplinas), as características gerais da prova, a duração e o material de utilização autorizado, bem como a distribuição da cotação pelas unidades programáticas e ainda os critérios gerais de classificação. Recentemente, estas últimas componentes têm sido objeto de publicação autónoma.

Consistindo numa matriz da prova, as informações-exame/prova, elaboradas em número igual ao número de códigos de prova¹⁰⁹, constituem dispositivos, a um tempo, de informação e de referenciação, que são objeto de atenção cuidada nas escolas, sobretudo pelos docentes que as assumem como padrão da importância de cada uma das unidades curriculares das disciplinas que ministram, compaginando com elas os testes e provas de avaliação que internamente aplicam aos seus alunos.

Critérios de Classificação

Para cada uma das provas são definidos critérios de classificação que constituem uma ferramenta de referenciação, utilizada pelos professores, na classificação dos testes internos, e pelos alunos, no âmbito do treino para os exames.

Supervisão dos Professores Classificadores

A supervisão dos professores classificadores verifica-se no decurso do processo de classificação dos exames/PA, sendo exercida por professores supervisores, formados para

¹⁰⁹ Como já foi referido, a cada nível (binómio disciplina/ano) corresponde um código de prova que se mantém ao longo do tempo, aplicando-se às diversas versões (se as houver) e fases (1.ª, 2.ª e, por vezes, fase especial).

o efeito, que têm ao seu encargo um número determinado de classificadores (entre 10 e 15). O conteúdo funcional desta ferramenta de referência/orientação compreende a clarificação, retificação, especificação e esclarecimento dos critérios de classificação das provas, a centralização de dúvidas e a aferição de critérios dos classificadores, com vista a alcançar uma elevada qualidade no processo classificativo:

“O modelo de supervisão da classificação, ao promover o trabalho conjunto entre as equipas de formadores do GAVE e os supervisores e entre estes e os classificadores, é uma condição base para se atingirem os níveis de qualidade pretendidos no processo de classificação.”

(Despacho n.º 18060/2010-SEAE, de 23 de novembro)

A supervisão mobiliza um conjunto de utensílios que se têm vindo a aprimorar, ao longo do tempo, entre os quais, merecem destaque as ‘normas gerais para o classificador’, documento com orientações genéricas a observar pelos professores classificadores, disponibilizado em momento prévio ao início do processo de classificação; ‘os critérios de classificação’, que atualmente têm uma primeira versão de trabalho e, posteriormente, uma versão definitiva, difundida aos classificadores após abordagem inicial às provas e a consequente verificação e reporte de algumas resposta aos itens; e, ainda, os ‘documentos GAVE’, os ‘documentos-síntese de dúvidas’ e os ‘documentos de operacionalização da classificação’ (DOC), que, em fases diferentes, congregaram as respostas da supervisão às dúvidas reportadas pelos classificadores, contendo orientações específicas para a aplicação dos critérios tendo em conta as possibilidades de resposta verificadas nas abordagens iniciais às provas.

Também no âmbito da supervisão, importa destacar a aferição de critérios de classificação. Concretizada, numa primeira fase, através de reuniões de classificadores, orientadas por professores supervisores, tais reuniões decorriam nos AdE nos dias que se seguiram à aplicação das provas, tendo como objetivo “promover a fiabilidade da classificação e minimizar a interferência dos factores que comprometem a fiabilidade” (GAVE, 2008, p. 9).

Este procedimento foi sendo aprimorado e ultimamente concretizado a distância, podendo os professores classificadores, no decurso do processo de classificação, colocar as suas dúvidas e questões aos supervisores que as sistematizam, para serem objeto de resposta à generalidade dos classificadores com valor de critério de classificação adicional. Na prática, tornou-se mais centralizado e unívoco o processo de aferição de

critérios e simultaneamente menos participado. Com efeito, se inicialmente o processo de aferição implicava encontros presenciais (reuniões de aferição entre os professores classificadores e o respetivo supervisor, realizados nas sedes de AdE), atualmente o contacto dá-se a distância, com recurso à plataforma moodle do IAVE. Implementada recentemente na organização e supervisão do processo de classificação das provas, esta *web based platform* constitui um utensílio potenciador da ferramenta de supervisão dos professores classificadores.

A atividade de supervisão das classificações (exames/PFC) e de notação (PA) mobiliza anualmente um elevado número de supervisores. A título de exemplo, em 2017, só no acompanhamento e supervisão da notação das PA, estiveram envolvidos 169 supervisores e 3311 professores interlocutores¹¹⁰, e na supervisão e classificação das restantes provas do EB e dos exames nacionais do ES, 1011 supervisores, que enquadraram o desempenho de 30.317 professores classificadores. Nas disciplinas com um reduzido número de examinandos, a supervisão foi assegurada pelas próprias equipas do IAVE (cf. IAVE, 2017).

Desde 2016, devido à pesada logística do processo descrito, o IAVE lançou o PeA 1&2¹¹¹, ensaiado em algumas escolas do ensino particular e cooperativo. Tratava-se de um projeto inovador “não só por as provas serem realizadas em computador ou *tablet*, mas também pelo facto de serem provas não públicas (diferentemente da prática instituída na avaliação externa em Portugal).” (IAVE, 2017, p. 31). Segundo o Relatório do IAVE, só esse modelo¹¹² permitiria realizar “estudos longitudinais, assentes na comparação dos resultados ao longo de um dado período, e a identificação de tendências nesses resultados (*ib.*):

“É preciso perceber uma coisa: as provas são públicas, não teriam de ser assim, há sistemas em que não o são. Sendo públicas, todos os anos são novos instrumentos e, portanto, embora obedeçam a uma matriz de conceção que é a mesma, a menos que haja

¹¹⁰ Professores interlocutores são responsáveis pela desmultiplicação dos procedimentos de aplicação e de classificação junto dos classificadores nas suas escolas.

¹¹¹ “O PeA 1&2 é um projeto de avaliação em suporte eletrónico que resulta de um Protocolo de Colaboração entre a Associação de Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo (AEEP) e o IAVE, I.P., assente no propósito de desenvolver e consolidar conhecimento e experiência na área da avaliação digital (*e-Assessment*) e da classificação *online* (*e-Marking*), concretizando-se na aplicação em suporte digital de provas globais de Português e de Matemática a alunos do 4.º e do 6.º anos” (IAVE, 2017, p. 31).

¹¹² O projeto PeA 1&2 era ainda inovador no processo de classificação: “feito em regime de *e-Marking*, nomeadamente porque: os itens de seleção (escolha múltipla, associação, ordenação e completamento) e alguns itens de construção (completamento e resposta curta), são codificados automaticamente pelo *software* da prova; os professores classificam respostas a itens de construção (predominantemente de resposta restrita e de resposta extensa) e não provas completas.” (IAVE, 2017, p. 31)

alterações curriculares que imponham outra orientação, e embora obedecam a uma estrutura, e quando eu falo estrutura falo da extensão, falo da repartição do número de itens por tipologia, falo por exemplo da repartição dos itens que estão presos a domínios cognitivos, uns mais simples, outros mais complexos, portanto, esse equilíbrio naturalmente é mantido mas estamos a falar de suportes diferentes, de enunciados diferentes, de todo um conjunto de diferenças que naturalmente, por si só, fazem oscilar os resultados.

(E2.Sousa, p. 103-104)

Com a mudança operada na presidência do IAVE em 2019, o projeto viria a ser postergado, essencialmente por razões de operacionalização¹¹³.

Testes intermédios

Com os testes intermédios, o propósito do alinhamento do currículo praticado, das estratégias pedagógicas e didáticas e das práticas avaliativas atingiu um nível de regulação mimético. Esta modalidade de testes externos foi advogada pela ministra Maria de Lurdes Rodrigues, que neles viu uma forma de contrariar o elevado insucesso verificado nos exames que, em sua opinião, radicava, em grande medida, na desconformidade entre os conhecimentos ministrados aos alunos e os padrões do GAVE. Para a antiga ministra da educação, o exame “media o que os alunos deviam saber, definido não pelos programas, mas pelo GAVE, e a distância a que eles estavam desse padrão (...). Isso não podia ser” (E5.Rodrigues, p. 192-193). Neste contexto, O Projeto dos TI

“foi iniciado pelo GAVE no ano letivo 2005/2006 e teve como finalidades, por um lado a familiarização de todos os intervenientes com os instrumentos de avaliação sumativa externa e, por outro lado, permitir aos alunos a consciencialização da progressão da sua aprendizagem e aos professores a regulação das suas práticas por referência a padrões de desempenho de âmbito nacional.”

(IAVE, 2014, p. 11)

De aplicação facultativa e sem impacto obrigatório na classificação dos alunos, os testes intermédios constituíam um para-exame, um tirocínio para os exames do EB e do ES.

O facto de a escolha das disciplinas envolvidas ter privilegiado “as áreas das

¹¹³ Segundo o Presidente do Conselho Diretivo do IAVE, “as escolas não têm condições técnicas para as fazer. (...). A ideia era mesmo aplicar as provas electrónicas a todas as provas de aferição. (...). Está um pouco em *stand-by*. Temos a tecnologia, temos o *know-how*, mas penso que precisamos de algum tempo para amadurecer a ideia” (E8.Santos, p. 282).

ciências exactas e naturais, [em resultado de nelas se verificar] (...) a existência, em regra, de maiores dificuldades de aprendizagem da generalidade dos alunos” (GAVE, 2008, p. 12), evidencia o propósito referenciador destes testes, que granjearam uma significativa adesão aquando da sua criação, sobretudo quando foram estendidos ao ensino básico. Com efeito a

“inclusão da disciplina de Matemática do 3.º Ciclo (...) no conjunto de disciplinas com aqueles testes originou um aumento significativo do número de escolas que aderiram ao projecto. Das cerca de 560 escolas com ensino secundário que em anos anteriores aplicaram testes de Matemática A, passou-se para 1332 escolas, sendo que a diferença corresponde, maioritariamente, a escolas com 3.º Ciclo do ensino básico.”

(GAVE, 2008, p. 11)

Em 2012, o número de testes intermédios abrangeu um máximo de 20 disciplinas, 10 das quais do EB e outras 10 do ES (ver Quadro 18). A importância dos TI enquanto ferramenta de alinhamento curricular, pedagógico e avaliativo no processo de ensino-aprendizagem foi sendo questionado a partir daí, conduzindo à sua progressiva eliminação. Assim, no ano letivo de 2014/2015,

“o IAVE [apenas] continuou a disponibilizar testes intermédios (TI) de Português e de Matemática no 2.º ano de escolaridade do 1.º Ciclo do Ensino Básico (CEB), reiterando a sua mais-valia uma vez que se constituem como instrumentos de regulação externa das aprendizagens nos primeiros anos de escolaridade, permitindo, assim, a deteção precoce das dificuldades dos alunos.”

(IAVE, 2015, p. 12)

**Quadro 18- Testes intermédios 2012
por ciclo, disciplinas e escolas aderentes**

	Teste Intermédio	N.º de escolas
Ensino Secundário	Biologia e Geologia – 10.º ano	538
	Biologia e Geologia – 11.º ano	571
	Filosofia 11.º ano	435
	Física e Química – 10.º ano	554
	Física e Química – 11.º ano	574
	Matemática A – 10.º ano	557
	Matemática A – 11.º ano	545
	Matemática A – 12.º ano – 2.º Período	568
	Matemática A – 12.º ano – 3.º Período	568
	Português – 12.º ano	558
Ensino Básico	Matemática – 8.º ano	1178
	Ciências Físico-Químicas – 9.º ano	805
	Ciências Naturais – 9.º ano	792
	Geografia 9.º ano	671
	História – 9.º ano	659
	Inglês – 9.º ano	735
	Língua Portuguesa – 9.º ano	1179
	Matemática – 9.º ano	1206
	Língua Portuguesa – 2.º ano	842
	Matemática – 2.º ano	847

In GAVE (2012, Anexo 2)

No que respeita aos testes intermédios aplicados no 3.º CEB e no ES, a opção foi a eliminação,

“considerando as evidências que os relatórios de anos anteriores revelaram, nomeadamente, o facto de ser residual, ou mesmo impercetível, o seu impacto na melhoria do desempenho dos alunos, entendeu-se, passados quase dez anos desde o início do projeto, já não se justificar a sua continuidade.”

(IAVE, 2015, p. 12)

Consequentemente, em 2015 foram produzidos pelo IAVE apenas quatro destes testes, correspondentes às disciplinas de Matemática e de Língua Portuguesa do 2.º ano de escolaridade e de Inglês do 11.º ano, constituindo esta última “uma exceção à opção atrás referida a oferta do teste intermédio de Inglês (nível de continuação), que se continuou a disponibilizar em 2015 para o 11.º ano de escolaridade.” (IAVE, 2015, p. 12).

Acervo de itens

O ‘Projeto 1001 itens’ foi lançado, em 2006, para disponibilizar a professores e a alunos um banco de itens que constituísse “um recurso para levar a efeito objectivos de aprendizagem do programa de Matemática do 3.º ciclo” (GAVE, 2008, p. 13). A disponibilização de itens standardizados concorria, igualmente, para uma normalização das práticas avaliativas e, indiretamente, dos currículos praticados. Prossequindo o mesmo objetivo, foi criado o ‘Banco de Itens’, cuja característica diferenciadora residia no facto de ser uma ferramenta construída com o contributo dos professores, que o alimentavam com itens por si construídos.

O propósito era o de conferir previsibilidade à avaliação externa, modelando as questões, para sinalizar as aprendizagens relevantes,

“procurou-se introduzir uma outra orientação, diminuindo o grau de incerteza e estreitando a articulação entre o GAVE e as escolas. O GAVE foi desafiado a fazer um projeto que designámos por mil e um itens. A ideia era a seguinte: se as escolas têm de se preparar e se têm que saber o que ensinar e se é esse o papel do GAVE, então deviam completar o trabalho fornecendo informação às escolas, para que as escolas saibam e não haja surpresa e consigam efetivamente preparar os alunos.”

(E5.Rodrigues, p. 193)

Também no âmbito das ações de formação sobre avaliação da comunicação oral, em língua estrangeira, foram construídos guiões de provas de expressão oral das

disciplinas de língua estrangeira (inglês, alemão, francês e espanhol) que, uma vez validados pelo GAVE, foram disponibilizados a todos os docentes, conjuntamente como os respetivos procedimentos de aplicação, através da página eletrónica do GAVE.

5.1.2.3.3. Ferramentas informativas

De entre as ferramentas de informação operadas pelo GAVE/IAVE, merecem destaque os relatórios anuais relativos aos testes intermédios, às PA, às PFC e aos EN.

Os Relatórios dos testes intermédios foram publicados em todo o período da sua existência (2007 a 2014), contemplando a divulgação e análise dos seus resultados.

Os Relatórios das PA têm sido publicados regularmente, desde 2009¹¹⁴, contendo os resultados das escolas, públicas e privadas. Entre 2009 e 2012¹¹⁵ os relatórios, elaborados anualmente por disciplina (Português e Matemática) e ciclo (1.º e 2.º CEB), observam a estrutura das provas, apresentando e analisando os resultados por domínio e item, no caso da Língua Portuguesa, e por área temática e item, no caso da Matemática, evidenciando os aspetos onde os alunos revelaram maiores dificuldades. Adicionalmente, eram elaborados relatórios de escola com informação específica sobre o desempenho dos respetivos alunos.

No caso das PA, produziu-se ainda relatórios técnicos, de acesso restrito e exclusivo aos dados dos próprios alunos, por cada escola/agrupamento de escolas

“respeitando-se, assim, a natureza confidencial da informação. Esta informação forneceu um conhecimento pormenorizado do desempenho de cada agrupamento de escolas/escola não agrupada, de cada escola que integra um dado agrupamento e de cada turma que integra uma dada escola.”

(GAVE, 2011, p. 14)

A perspetiva adotada nestes relatórios, produzidos para cada disciplina e ano de escolaridade, foi essencialmente a da comparação de resultados com outras realidades não só locais como regionais ou nacionais:

“Em 2011, tendo em atenção a constante preocupação em enriquecer o potencial de informação que as provas nacionais permitem gerar, foi introduzida uma nova dimensão de análise que, tendo por referência os resultados globais e por domínio/área temática, por turma, por escola e por agrupamento de escolas, permite comparar os resultados

¹¹⁴ Informação disponível em <http://iave.pt/index.php/avaliacao-de-alunos/relatorios/provas-de-afericao>.

¹¹⁵ Como é sabido, as provas de aferição foram extintas em 2013, sendo substituídas por provas de final de ciclo. Em 2016 foram retomadas, mas com estrutura e níveis de aplicação diferentes.

médios de cada uma das unidades consideradas (turma, escola, agrupamento de escolas) com os resultados médios de outras turmas da mesma escola, de outras turmas do mesmo agrupamento, do agrupamento e ainda com os resultados regionais (NUT II e III) e nacionais.”

(GAVE, 2011, p. 14)

A partir de 2016, na sequência do ressurgimento reconfigurado das PA, o relatório passa a integrar todas as provas do EB, apresentando os resultados desagregados por domínio e subdomínio, nas diferentes disciplinas, bem como a caracterização do desempenho geral dos alunos ao nível do item. Em complemento ao relatório nacional, surgem os RIPA e os REPA, através dos quais são fornecidas às escolas e às famílias informações específicas sobre os níveis de desempenho dos respetivos alunos e educandos. Contudo, a apropriação destes relatórios, por parte das escolas, está longe da generalização:

“Temos uma ideia muito direta das escolas que vieram descarregar os RIPA e os REPA e há uma percentagem, que não é desprezável, que nem isso fizeram. Depois temos escolas que fazem circular esta informação pelos órgãos de gestão pedagógica [para] reflexão, análise..., [porém], muitas vezes, nós detetamos que, depois, não há um trabalho com os alunos, um trabalho de análise dos RIPA com os alunos”.

(E8.Santos, p. 303)

Para obviar a esta aparente negligência das escolas, o IAVE projetou um processo de monitorização para identificar e compreender a receção das escolas aos REPA:

“Estamos a pensar, a partir de setembro, implementar um projeto de monitorização e acompanhamento, pelo menos de algumas escolas, escolhidas de uma forma aleatória, para percebermos como é que as escolas estão a trabalhar os RIPA e os REPA, para dar algum apoio às escolas nesse trabalho e também para aprendermos [quais as] dificuldades que as escolas têm na utilização dos nossos relatórios. Nós temos a sensação [de] que os relatórios precisam de alguns ajustamentos, em termos dos textos dos descritores, em termos da qualidade do texto ou da tecnicidade dos textos, mas também não sabemos, sem fazer uma avaliação em conjunto com as escolas, sobre o que é que havemos de mudar. Portanto, isso é uma coisa que nos preocupa imenso. Como é que as escolas utilizam (se utilizam) os RIPA e REPA? Queríamos aprender também com as escolas, para poder melhorar.”

(E8.Santos, p. 304)

No que respeita aos EN e às PFC, o GAVE/IAVE produziu e publicou relatórios nacionais, anualmente, entre 2009 e 2013¹¹⁶. Desde então, os relatórios nacionais anuais deixaram de ser publicados, mantendo-se, todavia, a prática, iniciada em 2010, de elaborar e divulgar “relatórios estatísticos por escola (por exame e por item), podendo as

¹¹⁶ No ano de 2013 apenas foi publicado uma análise preliminar dos resultados das provas de final de ciclo e dos exames nacionais.

próprias escolas, desta forma, conduzir a sua análise e reflexão” (GAVE, 2010, p. 11).

Não obstante, em 2017, foi publicado um relatório nacional sinótico relativo aos exames do ES (de 2010 a 2016), o que sucedeu também com as provas finais do 3.º CEB, sobre as quais foram publicados dois relatórios plurianuais, com análises diacrónicas dos resultados: um relativo às provas do 1.º CEB (anos 2013-2015, editado em 2017) e outro para as provas dos 2.º e 3.º CEB (anos 2010-2014, publicado em 2015).

Tanto em relação às PFC como aos EN, tem-se verificado a divulgação de dados às escolas sobre os resultados dos respetivos alunos, desagregados item a item, informação essa que tem por fonte uma base de dados fornecida ao IAVE pelo JNE:

“Aí já são cotações mesmo. E nós fazemos um estudo, fazemos relatórios – chamamos-lhes relatórios técnicos – por cada escola. Damos às escolas, por escola, por cada prova, por cada item, o comportamento que os alunos das escolas tiveram. Portanto, as escolas podem perceber, olhando para os itens, onde é que a coisa está pior, onde é que está melhor. Isso também podia ser utilizado pelas escolas.”

(E8.Santos, p. 304)

De uma forma geral, os relatórios não se limitam à divulgação e análise dos resultados, sendo apontados caminhos e prescritas metodologias a observar na prática letiva, frequentemente de forma bastante concreta e pormenorizada, tendo em vista a superação das falhas e insuficiências verificadas nas respostas aos itens das provas. Tais orientações podem visar aspetos relacionados:

– Com as estratégias pedagógico/didáticas:

“O que pode e deve, então, mudar? (...) em regra, no seio das organizações escolares, nem sempre (...) [tem] sido fácil ou mesmo possível gizar estratégias concertadas de actuação dos professores que se sobreponham a lógicas fechadas e atomizantes, de enfoque exclusivamente disciplinar.”

(GAVE, 2009b, p. 11)

“As dificuldades significativas verificadas na resolução de problemas e nas situações que implicam comunicação e raciocínio matemáticos poderiam ser minoradas com a resolução sistemática de problemas que implicam a identificação da informação relevante (leitura e interpretação do enunciado), a utilização de contextos e estratégias diversificadas, a verificação dos resultados alcançados e a discussão das estratégias utilizadas e dos resultados obtidos, contribuindo para a apropriação de diferentes ideias e conceitos matemáticos, bem como para o desenvolvimento da capacidade de resolução de problemas.”

(IAVE, 2015a, pp. 31-32)

“[estes] relatórios devem continuar a constituir-se como uma ferramenta indissociável do trabalho de reequacionamento pedagógico e didático que possa concorrer para minorar, gradualmente, os aspetos menos positivos das dimensões da aprendizagem em que os alunos continuam a mostrar crónicas e persistentes fragilidades.”

(IAVE, 2015d, p. 55)

- Com o desenvolvimento de competências específicas para a abordagem dos itens das provas:

“sugere-se, no domínio da *Leitura*, a implementação de actividades que favoreçam a identificação das ideias explícitas num texto, nomeadamente através da localização e extracção de informação relevante.”

(GAVE, 2010a, p. 16)

“é importante que, não descurando o conhecimento e a compreensão de conceitos e procedimentos, os professores promovam, com mais frequência, experiências matemáticas em que os alunos resolvem problemas com contexto, discutem as suas estratégias de resolução e analisam o significado das suas soluções.”

(GAVE, 2010b, p. 33)

- Com a apropriação do código discursivo utilizado nas provas:

“no caso particular da literacia de leitura é conveniente uma clarificação do significado da generalidade dos verbos de comando presentes nos vários itens, condição essencial para a produção de respostas ajustadas ao objetivo de cada item e, como tal, passíveis de evidenciar melhor desempenho.

É essencial continuar a investir no desenvolvimento de capacidades de leitura inferencial que permitam uma adequada seleção da informação relevante para a produção das respostas, quer a partir de textos contínuos, quer tendo em consideração os textos descontínuos, que constituem os suportes de muitos dos itens das diferentes provas.”

(GAVE, 2012a, p. 89)

- Com o treino específico para a abordagem dos itens das provas, não obstante tal treino ser também, e paradoxalmente, desaconselhado:

“recomenda-se que este domínio [Conhecimento Explícito da Língua] seja abordado de forma mais eficaz e aprofundada, quer através da consolidação de conhecimentos já adquiridos no ciclo anterior (ordenação alfabética de palavras, por exemplo), quer através da frequência com que estes e outros conteúdos (nomeadamente a flexão verbal) são trabalhados no quotidiano da sala de aula, tendo em vista o desenvolvimento da Expressão Escrita.”

(GAVE, 2010c, p. 16),

“Salienta-se a necessidade da resolução sistemática de problemas, nos diferentes domínios, em contexto de sala de aula, e sublinha-se a importância da leitura e interpretação de enunciados, (...).”

(IAVE, 2017b, p. 30);

“Mesmo que alguma literatura da especialidade atribua às práticas de «treino para o teste» a responsabilidade por alguma ineficácia do processo de aprendizagem na construção de um saber autónomo e reflexivo, resta saber se a forma como os exames portugueses estão concebidos legitima uma prática de «treino» baseada na memorização e na repetição das tarefas que, anualmente, são divulgadas. A análise dos itens apresentada neste relatório não permite, de forma nenhuma, extrair esta conclusão.”

(IAVE, 2017a, p. 121)

Outra ferramenta de informação do IAVE é a publicação de questões incluídas em provas pretéritas (em formato papel ou eletrónico), que contemplam as resoluções e o

correspondente ‘suporte teórico’, constituindo-se, como *benchmarks* da prática avaliativa e da abordagem dos conteúdos programáticos por docentes e discentes.

5.1.2.3.4. Articulação

À semelhança do que ocorre com o JNE, no exercício da sua atividade, o IAVE estabelece relações com numerosas entidades. Refere-se, de seguida, as mais relevantes:

- A *DGE*, que possui competência na definição dos currículos dos ensinos básico e secundário que constituem a referência para a construção das provas;
- O *JNE*, que é responsável pela logística de operações dos testes e cuja colaboração se afigura essencial para a comunicação com os diversos intervenientes no processo de avaliação, designadamente com os professores classificadores. Ainda no âmbito da colaboração com o JNE encontra-se a preparação das provas adaptadas para alunos com deficiência visual e a elaboração/ divulgação das normas que regulam a realização das provas de aferição e os exames nacionais, que carecem do parecer do IAVE. O GAVE/IAVE também participou/participa em reuniões de preparação do processo de realização das provas, promovidas pelo JNE, com os responsáveis das escolas, com o objetivo de clarificar procedimentos. “Desta articulação constaram, entre outros, ações de concertação de normativos (da responsabilidade do JNE) e do Manual do Aplicador [das provas de aferição] (da responsabilidade do GAVE)” (GAVE, 2009, p. 48);
- A *Secretaria de Estado da Educação* (SEE) – que tutela os *curricula* e constitui a entidade adjudicante das provas, através das cartas anuais de solicitação:

“As cartas de solicitação são sempre o fruto de um trabalho de articulação entre a tutela, que define as políticas, e o IAVE, que, depois, tecnicamente, também dá a sua opinião sobre o que é que é possível ou não fazer. Dessa discussão resulta depois a carta de solicitação. É assim que tem sido feito, e bem, quanto a mim, pelo que quando a carta de solicitação nos chega, já há um conhecimento da parte do IAVE sobre o que deve ser feito.”

(E8.Santos, p. 286)
- A *EMEC*, entidade responsável pela produção e embalamento das provas, a quem o IAVE entrega os originais para reprodução e distribuição pelas escolas em articulação com as Forças de Segurança;
- As *Associações de Professores e as Sociedades Científicas*, que integram o Conselho Científico do IAVE, intervindo na auditoria científica das provas;
- A *Organização para a Cooperação de Desenvolvimento Económico* (OCDE) e a *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA), entidades promotoras dos inquéritos internacionais, com quem o IAVE articula “a participação de Portugal em cinco estudos internacionais”¹¹⁷.

¹¹⁷ o PISA, o TIMSS 4.º ano, o TIMSS *Advanced* (que avalia o desempenho de alunos de 12.º ano em Matemática e em Física), o PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*) e o ICILS (*International Computer and Information Literacy Study*)

5.1.2.3.5. Comunicação

O sítio do IAVE é a interface privilegiada para a comunicação deste *complexo* do instrumento Exames. Nele encontramos informação passada e presente sobre provas (enunciados, critérios, guiões de avaliação, etc.), relatórios, estudos, publicações, legislação, entre outros, bem como, informação sobre os resultados dos estudantes portugueses nos International Large-Scale Assessments (ILSA). Comporta também uma área reservada, dedicada à comunicação com os interlocutores do IAVE, i.e., escolas/agrupamentos de escolas, funcionalidade que permitiu “uma significativa melhoria na gestão da informação associada a projectos em desenvolvimento (como os testes intermédios)” e que foi considerado “um suporte crucial no lançamento de novos projectos (Bolsa de Professores Classificadores, PROMED¹¹⁸).” (GAVE, 2010, p. 7). No caso dos Testes Intermédios, primeiro conteúdo a ser migrado para a *extranet*,

“as suas etapas fundamentais (do ponto de vista logístico e administrativo) [foram desenvolvidas] nesta plataforma electrónica, com níveis de eficiência e de segurança assinaláveis – o processo de registo das escolas participantes (inscrição), o *download* dos ficheiros dos testes (com geração de PDF com assinatura digital) e o *upload* das grelhas de classificação. Acresce às etapas identificados, o facto de a *Extranet* permitir, a partir do *upload* de grelhas, a geração automática de bases de dados, funcionalidade indispensável ao cumprimento de um dos objectivos centrais do projecto TI – a devolução às escolas em tempo útil dos resultados nacionais e regionais de cada um dos TI.”

(GAVE, 2010, p. 7)

Ademais, o sítio do IAVE inclui ainda um espaço de livreria *online* onde são disponibilizadas publicações diversas sobre questões de exames. Nos últimos anos, o IAVE tem vindo a publicar uma *newsletter* contendo também informação sumária diversa, com remissão para documentos e sítios relacionados com a sua atividade.

¹¹⁸ O PROMED – PROjecto para a MELhoria do Desempenho dos alunos foi lançado pelo GAVE, em 2010, como incentivo à utilização dos resultados da avaliação externa para a melhoria das aprendizagens. O PROMED tinha duas vertentes: o reconhecimento e a divulgação e disseminação de práticas. As escolas que utilizassem estratégias de intervenção na sala de aula ou desenvolvessem dinâmicas de funcionamento das estruturas orgânicas da escola, que conduzissem à melhoria das aprendizagens dos alunos e/ou do ensino, tendo por referência os resultados obtidos pelos seus alunos em qualquer dos dispositivos de avaliação externa utilizados pelo ME (exames nacionais, provas de aferição e testes intermédios), poderiam solicitar o reconhecimento das suas práticas, como práticas PROMED – Práticas de utilização da avaliação externa para melhorar as aprendizagens, habilitando-se ao Selo de Qualidade PROMED.

5.1.2.3.6. Prestação de contas

A prestação de contas do IAVE é feita anualmente através do Relatório de Atividades e de Autoavaliação, tendo por referência o correspondente Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), o qual, enquadrado pela missão e pelos objetivos estratégicos do IAVE, elenca o conjunto de objetivos operacionais e indicadores de desempenho a que correspondem metas quantificadas. Para 2018, o QUAR apresentava como objetivos operacionais, os constantes da caixa 3, a maioria dos quais, com presença recorrente neste documento-base de avaliação de desempenho:

Caixa 3- Objetivos Operacionais/Indicadores

- Aumentar o número de professores certificados na área da avaliação externa (OE1).
- Melhorar o processo de supervisão da classificação na plataforma Moodle (OE1).
- Assegurar a participação de Portugal nos estudos internacionais previstos (OE2).
- Aumentar a divulgação de informação técnica/estatística sobre os resultados dos alunos nos estudos internacionais (OE2).
- Melhorar o Sistema de Classificação Online do IAVE (OE3).
- Desmaterializar o processo de avaliação e de classificação (OE3).
- Garantir a fiabilidade da classificação na modalidade de *e-marking* (OE3).
- Melhorar os sistemas internos de gestão e controlo da informação (OE4).
- Assegurar a satisfação dos formandos relativamente às ações ministradas (OE1).
- Promover a qualificação e a competência dos trabalhadores (OE4).

Fonte: IAVE (2018a)

O Relatório de Atividades e de Autoavaliação tem publicação anual e constitui o suporte da avaliação da atividade do IAVE, avaliação que é homologada pelo SEE, sob parecer do CG. Para além da autoavaliação com referência aos QUAR, as sucessivas edições do Relatório passam em revista as atividades desenvolvidas ao longo do ano: provas, inquéritos internacionais, formação, publicações, projetos (*e.g.* os projetos *e-Assessment* e *e-Marking*), cooperação (*e.g.*, programa de formação em Cabo Verde), recursos humanos e financeiros mobilizados na atividade do Instituto.

Síntese conclusiva do Capítulo 5

No presente capítulo, observámos a ecologia do IAP *Exames*, analisando o *aparato* organizacional em que o mesmo se dispõe, suportado numa dupla de *complexos*: um *complexo* técnico (GAVE/IAVE) e um *complexo* operacional (JNE). Este *aparato* organizacional confere legitimidade técnica e operacional ao instrumento, no decurso da ação pública, através da mobilização de atores vários, ao nível nacional e ao nível local, que são veículos de quadros cognitivos diversificados.

Fundado nesses dois *complexos* de estruturas, atores, processos e produtos, o IAP *Exames* organiza e coordena os diferentes atores que o corporizam. A essência desta organização funda-se na corresponsabilidade, que sucede através de uma enorme variedade de interações (construção, investigação, formação, informação, coordenação, etc.), conjugando contributos de mundos sociais distintos, na construção de quadros normativos com dimensão e alcance institucional.

A complexidade do *aparato* dos *Exames* dificulta o seu escrutínio e contribui para o poder representativo que socialmente detém. Verdadeiras estruturas de regulação, os *complexos* mobilizam um conjunto de ferramentas que concorrem para acionar e fortalecer o poder regulador dos *Exames*, tendo sido possível identificar quatro categorias de ferramentas: (i) normativas, fundadas essencialmente na legislação e em normas internas; (ii) informativas, abrangendo documentos diversificados para divulgação e esclarecimento; (iii) orientadoras/referenciadoras, privilegiando a exemplificação; e (iv) formativas, atuando ao nível da capacitação dos atores (*e.g.*, construção de itens, classificação e notação de provas, supervisão da classificação). Integrado por tais ferramentas e habitado por uma rede de atores com papéis sociais específicos, o IAP *Exames* exerce a sua ação reguladora visando normalizar a atividade de múltiplos protagonistas, com particular incidência nos professores, direcionando as suas opções pedagógico-didáticas, curriculares e avaliativas.

Como veremos no capítulo seis, o alcance regulador dos *Exames* não se limita, todavia, a conformar, de modo mais ou menos coercivo, as práticas dos atores, mormente dos docentes, com padrões curriculares e avaliativos estabelecidos pela administração educativa; a sua ação é mobilizada, igualmente, para justificar e/ou potenciar as próprias políticas educacionais.

CAPÍTULO 6 – OS *EXAMES* COMO INSTRUMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

As mudanças nas políticas públicas compreendem diferentes dimensões, nomeadamente, nos objetivos a que se propõem, nos instrumentos mobilizados e respetivas configurações, e no paradigma no qual se inscrevem (Hall, 1993). Em Portugal, nos últimos 25 anos, as alterações operadas nas políticas de avaliação das aprendizagens, e particularmente nos seus instrumentos, sinalizam mudanças em diversas outras políticas educativas revelando correlações intencionalmente determinadas. Tal realidade tem sucedido com particular incidência em três dos mais estruturantes blocos de políticas: desenvolvimento curricular, oferta educativa e *accountability* do sistema. Os *Exames* mostram-se, assim, como um importante analisador das mudanças que ocorrem no contexto das políticas referidas.

É dos *Exames* como *traceurs du changement* (Lascoumes & Le Galès, 2005; Palier, 2005; Lascoumes, 2007) que tratamos neste capítulo, obedecendo à sequência que apresentamos de seguida. Num primeiro ponto, iremos historiar o IAP *Exames*, a partir do entendimento de que as políticas veiculam agendas que enformaram a própria problematização da realidade. Assim, a análise da evolução dos *Exames* far-se-á em paralelo com a recuperação dos diagnósticos que os diferentes governos construíram, à sua chegada, sobre a realidade da educação e os imperativos e preconizações que foram definindo e que constituem um primeiro nível de legitimação das ações a que se propuseram, no quadro da problematização gerada. Num segundo ponto, caracterizaremos as três políticas públicas que assumimos como basilares por responderem a três questões fundamentais: o elenco de conteúdos a ensinar/aprender, a forma como se acede a tal elenco, e como se monitoriza esses processos; três pontos que encontram resposta, respetivamente, nas políticas de desenvolvimento curricular, de oferta formativa, e de *accountability* do sistema. Por fim, num terceiro ponto, explicitaremos o modo e a intencionalidade com que os *Exames* foram mobilizados no quadro das políticas públicas referidas, evidenciando o papel fulcral deste IAP na regulação das mesmas, alinhando as suas diversas apropriações e potenciando o seu efeito.

6.1. Os governos e a reconfiguração do instrumento *Exames*

Enquanto soluções para problemas produzidos no espaço público, as políticas públicas dependem da forma como a realidade social e os fenómenos que nela ocorrem

são problematizados. As problematizações são, assim, ancoradas em ‘visões do mundo’, que constituem referenciais baseados em matrizes ideológicas. Nesse contexto, a análise do conteúdo dos oito programas de governo relevados para a presente investigação (do XIII ao XXI governos constitucionais¹¹⁹), os textos das diversas normas aportadas à análise, assim como as declarações efetuadas em contexto de entrevista, revelaram-se como importantes fontes informativas sobre os quadros apriorísticos com que os diversos protagonistas das políticas educativas abordaram e problematizaram a realidade educativa, no último quarto de século, bem como quanto às agendas político-ideológicas que nesse mesmo âmbito foram mobilizadas pelos mesmos.

6.1.1. O XIII Governo Constitucional

6.1.1.1. Controlar danos e construir a alternativa: a acomodação dos exames nacionais e o advento das provas de aferição

Na sequência da decisão da respetiva reintrodução no ES, pelo XII governo constitucional, o governo seguinte, a quem coube implementar os exames em 1996¹²⁰, viria a questioná-los. Como refere Ana Benavente, SEE à época:

“Quando nós chegámos, os exames já estavam decididos. (...). A máquina estava montada (...). Se nós desfizéssemos isso, como é que ia ser o acesso à universidade. (...) não se [pretendia] criar instabilidade.”

(E6.Benavente, p.237)

A reintrodução deste instrumento, como parte integrante da avaliação dos alunos no ES, respondia, assim e antes de mais, a um imperativo de seleção no acesso ao ensino superior. Nessas condições, não obstante ser claro para a ex-governante que “os exames são sempre um instrumento seletivo, que valoriza os da cultura letrada, os conhecimentos aprendidos de cor, quem é rápido, os poderosos, os assertivos” (E6.Benavente, p.238), o seu governo optou por não reverter a decisão, para não “criar instabilidade” e não criar um “problema terrível” no acesso ao ensino superior (p. 226). Havia a convicção de que uma decisão desse tipo iria “pôr toda a gente aos gritos – O ensino superior é posto em causa” (*ib.*). Para além destes argumentos, os governantes de então temiam a reação de

¹¹⁹ Exceção efetuada ao XX governo cujo programa foi rejeitado na Assembleia da República, não chegando, por isso, a exercer funções efetivas.

¹²⁰ O Despacho n.º 338/1993, de 29 de setembro, determinava que o regime de avaliação nele prescrito se aplicava “a partir do ano letivo de 1993-1994, ao 10.º ano de escolaridade e, progressivamente, aos 11.º e 12.º anos, nos anos letivos seguintes (...)” (n.º 2), pelo que apenas no ano letivo de 1995-1996 os exames seriam aplicados aos alunos que nesse ano completavam o ensino secundário.

alguns atores adversos e do impacto que a sua apreciação pudesse ter na opinião pública:

“com a desconfiança que havia em relação ao ‘eduquês’, à esquerda na educação, [a alegação de] que para nós os meninos é que têm razão, (...) eles sabem aprender, aprende-se a brincar...’, portanto, uma desconfiança social imensa, por parte das elites e de quem tem poder de se exprimir... E dos jornais, como o *Expresso*. Tivemos adversários terríveis, às vezes até inesperados. [Nesse contexto], nós dissemos que não se tocava nos exames.”

(E6.Benavente, p. 237)

Ademais, existia simpatia pelos exames, mesmo dentro do governo, como nos relatou a SEE, ao informar-nos que o próprio “Professor Marçal Grilo era muito adepto de um exame final, no fim do ensino secundário” (*ib.*).

Segundo a entrevistada, a equipa ministerial optou, então, por minimizar o alegado impacto pernicioso dos exames, o “que se conseguiu, apesar de tudo” (E6.Benavente, p. 238), em relação ao seu peso¹²¹ e âmbito, reduzindo-se o número de disciplinas sujeitas a exame¹²².

Não obstante os efeitos colaterais que os exames alegadamente causavam, a sua permanência devia-se principalmente à já referida necessidade de seleção no acesso ao ensino superior, tida como uma inevitabilidade, argumento que foi sendo apropriado pelos responsáveis do ME para justificar a manutenção das provas:

“embora eu tenha esta posição mais radical em relação aos exames, também compreendo que na sociedade portuguesa, [para] quem estudava, a nossa vida era exames – Ficou bem no exame? – Eu compreendia também a perspetiva do Marçal Grilo, que era de também não puxar tudo para o outro lado, porque não havia ambiente para isso. Portanto, tínhamos de encontrar algum equilíbrio e este foi o possível.”

(E6.Benavente, p. 246)

No quadro dessa apropriação, a questão do acesso surgia, assim, como imperativo incontornável e, como tal, redentor face às objeções que ainda subsistissem, até porque contribuía para a credibilidade de que se julgava o sistema carecido. Nas palavras da

¹²¹ Logo após a primeira edição dos exames em 1996, o peso das classificações dos exames nas classificações finais das disciplinas a eles sujeitos baixou de 40%, para 30%, por via do Despacho Normativo 45/1996, de 31 de outubro, que alterou o Despacho Normativo n.º 338/1993, de 29 de setembro, quanto à fórmula de cálculo da classificação final das disciplinas do 12.º ano sujeitas a exame nacional, passando a classificação do exame (CE) a ter um peso de 30% na classificação final da disciplina (CFD): $CFD = \frac{7 \text{ CIF} + 3 \text{ CE}}{10}$, com CIF = Classificação Interna Final.

¹²² Através do Decreto-Lei n.º 7/2001, de 18 de janeiro foram reduzidos a três, nos cursos gerais (Língua Portuguesa, na disciplina trienal da componente de formação específica e numa das disciplinas de opção) e a duas, nos cursos tecnológicos (Língua Portuguesa e numa disciplina trienal da componente de formação científico-tecnológica, a definir para cada curso).

antiga SEE: “desde que cumprissem aquele objetivo, para o qual tinham sido criados, que era assegurar o acesso para quem continuava e o diploma de conclusão, à séria.” (p.244). A expressão “à séria” reflete toda essa preocupação com a credibilização do sistema e com o afastamento da suspeição de que a equipa governamental da educação se julgava vítima.

A ligação entre os resultados dos EN e o acesso ao ensino superior, satisfazia, ainda, uma reivindicação dos estabelecimentos do Ensino Superior, que não pretendiam continuar a organizar eles próprios as provas de acesso¹²³. Assim:

“acaba por se deslocar as provas de acesso, que saem das universidades – que protestavam e que tinham meios de protesto – e passam para o secundário e ficam. Eu acho que na altura não se percebeu as consequências dessa medida, o impacto dessa medida nos resultados escolares do secundário, na subordinação do ensino secundário ao ensino superior. A introdução dos exames no secundário permitiu resolver o problema do acesso ao ensino superior, da maneira que se pretendia, que era de controlar o acesso.”

(E5.Rodrigues, p. 176-177)

Se no ES, não houve força política na altura para pôr em causa e reverter os exames, “por causa do acesso ao ensino superior e por causa da desconfiança toda que já havia em relação à equipa” (E6.Benavente, p. 246). optando-se por minorar os seus efeitos com uma solução “minimalista, era só no Ensino Secundário” (*ib.*), pois no EB a opção foi diferente, recaindo na introdução de PA, elaboradas, numa primeira fase, ao nível das escolas e, mais tarde, a nível nacional, com o triplo objetivo de responder à pressão avaliadora, de suscitar a reflexão das escolas e de induzir o trabalho colaborativo entre os professores, como nos salientou a antiga SEE:

“acreditando que nas escolas o ambiente é muito de ‘cada um por si’, foi assim que tinha sido construído até então, era bom criar mecanismos que tornassem a escola num coletivo. Foi aí que apareceu, em diálogo com professores e com escolas, com o Paulo Abrantes, a ideia das provas aferidas, que começaram por ser só internas. Cada escola fazia as suas. E qual era a ideia? Era um diagnóstico, quase *swot*, dos pontos fortes e fracos, que era interessante para os professores se reorganizarem.”

(E6.Benavente, pp 237-238)

¹²³ Entre 1992 e 1995, o regime de acesso ao ensino superior estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 189/1992, de 3 de setembro, previa a realização de uma prova de aferição de âmbito nacional. Por via do Decreto-Lei 318/95 de 28 novembro, passou a relevar como prova de aferição o exame nacional da disciplina base do respetivo curso secundário, definido pelo Despacho Normativo 338/93, de 21 de outubro. Em 1998, o Decreto-Lei n.º 296A/98, de 25 de setembro, prescreve que a Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior - CNAES “decide acerca da forma de realização das provas de ingresso, podendo: a) Elaborar e realizar, sob a sua direcção, provas expressamente destinadas a esse fim; b) Utilizar exames nacionais do ensino secundário, sempre que entenda que os mesmos satisfazem os objectivos que se pretendem alcançar com as provas de ingresso.” (Decreto-Lei, n.º 296A/1998, de 25 de setembro, art.º 19.º).

Não obstante a diferença de finalidades, as características de teste externo estandardizado que enformavam as PA comparavam-se bem com a tipologia dos exames, ainda para mais quando os resultados deixaram de ser devolvidos às escolas para reflexão. Dessa forma, “os governos mais à esquerda, do Partido Socialista, abriram a porta para a questão dos exames. Na alternância, o que se passa a seguir, com o ministro David Justino, é: – Então vamos introduzir também exames no 9.º ano.” (E5.Rodrigues, p. 177).

6.1.1.2. Os problemas do insucesso e do abandono escolares, da uniformização da ação pedagógica e da centralização da gestão educativa

Em 1995, com o XIII Governo Constitucional, completava-se a primeira geração de alunos com nove anos de escolaridade obrigatória, instituída pela LBSE e, simultaneamente, concluía-se o primeiro ciclo de formação decorrente da reforma curricular do novo ES¹²⁴. A realidade educacional evidenciava, contudo, sinais preocupantes, como se revela nas palavras de Ana Benavente:

“• Uma insatisfação social quanto ao estado da educação: o primeiro estudo nacional de literacia revelava que quase 80% da população entre os 15 e os 65 anos se situava nos níveis mais baixos de competências de leitura, escrita e cálculo em situações da vida real. O impacto social deste estudo foi muito forte, confrontando o país com o seu atraso e com uma situação que urgia ultrapassar.

• Muitos problemas na escolaridade obrigatória de nove anos: insucesso e abandono elevados, uniformização da acção pedagógica, centralização da gestão educativa, ausência de políticas de inovação e de apoio às ‘boas práticas’, ausência de uma política coerente de educação de adultos, fraca, muito fraca articulação entre educação e formação profissional.

• Falta de confiança na escola como bem público, como recurso individual e colectivo.”

(Benavente, 2004, pp. 72-73)

Nesse contexto, o programa do XIII governo constitucional propunha o aumento dos “níveis de frequência do ensino secundário, revalorizando o diploma deste grau de ensino e promovendo o desenvolvimento equilibrado e o reconhecimento social das diferentes vias”. (XIII Governo Constitucional, 1995, p. 118). O diagnóstico implícito apontava já para as limitações da formação dos jovens fundada numa escolaridade obrigatória de nove anos. Ao mesmo tempo, perspetivava a necessidade do prolongamento do percurso académico para o nível secundário, lugar de segregação de percursos, para se evitar que o aumento da sua frequência se traduzisse num aumento da

¹²⁴ Decreto-Lei n.º 286/1989, de 29 de agosto.

pressão sobre o acesso ao ensino superior.

Um outro aspeto diagnosticado era o défice de qualidade da escola. Como também no refere Ana Benavente em entrevista: “À época, havia da parte de alguns ministros, responsáveis e na opinião pública, uma dicotomia entre quantidade e qualidade. Primeiro vamos ocupar-nos da quantidade e depois da qualidade, o que não é nada a minha conceção.” (E6.Benavente, p. 224). A antiga governante acrescentou, também, como almejava uma escola de qualidade para todos, preconizando mudanças: “[a] minha perspetiva (...), era que a própria escola tinha de se transformar. A escola não pode continuar por disciplinas, centrada no individualismo e na competição.” (*ib.*).

6.1.2. XV Governo Constitucional

6.1.2.1. ‘Abrir a caixa de pandora’: o franqueamento do EB aos exames nacionais

A substituição das PA por exames nacionais, no 9.º ano, levada a cabo pelo ministro da educação do XV governo constitucional, David Justino, baseou-se na necessidade de conferir credibilidade aos resultados, garantida por instrumentos sancionatórios, o que, segundo o próprio, as PA não possibilitavam, por não serem levadas a sério:

“Era uma brincadeira. Não tinham também o poder de responsabilização dos próprios alunos e das famílias. – Então para que é que servem? Só para tirar ali umas conclusões? Isso posso fazer em amostra.”

(E3.Justino, p. 156)

Tal conclusão viria, conseqüentemente, a suportar a decisão de aplicar as PA dos 4.º e 6.º anos apenas a uma seleção de alunos,¹²⁵ sendo que a sua substituição por exames nacionais estava, já então, também presente na mente do anterior governante:

“com base nisso, avançámos com o programa dos exames do 9.º ano e, mais tarde, apresentámos a proposta de Lei de Bases com a reorganização dos ciclos, fazendo: seis, mais três, mais três. Na altura – lembro-me perfeitamente – não vinha na proposta de lei, mas colocaram-me esse problema numa conferência de imprensa, e eu disse: – Se por acaso isto for aprovado, é óbvio que no final dos seis anos iniciais vamos ter uma prova.”

(E3.Justino, p. 137)

¹²⁵ A norma que incorpora esta decisão, o Despacho n.º 5208/2005, de 18 de fevereiro, viria a ser promulgada apenas no governo seguinte, no ano em que se efetuaram pela primeira vez os exames nacionais do 9.º ano, já com Maria do Carmo Seabra como ministra da educação.

Se, para Justino, os exames do EB constituem um instrumento tanto mais credível quanto mais responsabilizadores, eles detêm também uma função regulatória tanto mais eficaz quanto sancionatória:

“Uma coisa é haver a avaliação dos testes. Se você não tem mecanismos de regulação do que se ensina, de como se ensina e dos resultados que se obtêm e não há capacidade de poder de aferição das classificações, você está a introduzir um mecanismo de alguma desigualdade que é insuportável.”

(E3.Justino, p.137)

A eficácia dos exames como instrumento de regulação é mesmo sublinhada pelo ex-ministro da seguinte forma: “o que fizemos foi introduzir, desde logo também, um outro mecanismo de regulação, que eu acho que é o mais eficaz e o mais simples de aplicar: os exames do 9.º ano.” (E3.Justino, p.136). De igual modo, a preponderância dos propósitos seletivos dos exames, quando comparados com as outras funções que lhe são imputadas, nomeadamente as funções de avaliação, é lembrada e lamentada, embora de forma inconsequente, já que não se traduziu à altura em qualquer medida reorientadora ou corretiva:

“os exames do 12.º ano eram usados, quase exclusivamente, não para avaliar o ensino secundário, mas como forma de acesso ao Ensino Superior. Portanto, toda a filosofia dos exames do 12.º ano foi sempre orientada para o acesso, quando aquilo que eu queria, [era que] a avaliação do 12.º ano fosse uma avaliação sumativa de final de ciclo.”

(E3.Justino, p. 136)

A introdução dos exames nacionais nas disciplinas de Língua Portuguesa e de Matemática, no final do 3.º CEB, (Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de outubro) não abrangeu, contudo, os alunos dos Cursos de Educação e Formação (CEF), a menos que pretendessem frequentar os CCH no ES (Despacho conjunto n.º 287/2005, de 8 de março). Esta diferenciação entre os cursos orientados para o prosseguimento de estudos e os restantes foi também acentuada no ES com o Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de março. Com efeito, através da introdução obrigatória do exame de Filosofia, em todos os cursos, com exceção dos cursos profissionais, os cursos científico-humanísticos¹²⁶ passaram a ter quatro exames obrigatórios¹²⁷, enquanto nos cursos tecnológicos e nos artísticos

¹²⁶ Expressão com que passaram a ser designados os anteriormente chamados CSPOPE do Ensino Secundário.

¹²⁷ Português, Filosofia, disciplina trienal e uma das disciplinas bienais estruturantes da componente de formação específica.

especializados os exames passaram a ser três¹²⁸.

6.1.2.2. Os problemas dos défices de trabalho, de disciplina e de exigência no processo educativo

No programa do XV governo constitucional defendia-se uma escola “assente no respeito por valores como o trabalho, a disciplina, a exigência, o rigor e a competência na busca da excelência” (XV Governo Constitucional, 2002, p. 107). Assim afirmados, tais valores transportavam em si mesmo, e simultaneamente, uma conceção específica sobre a educação e uma percepção da realidade do sistema educativo. As alusões ao trabalho, ao rigor, à exigência e à competência, compaginavam com a visão do movimento de opinião organizado em torno do já referido ‘Manifesto para a Educação da República’, publicado escassos dois meses antes da tomada de posse do governo. Afirmava-se, nesse manifesto, que “a República está a educar mal os seus filhos” (Público, Manifesto pela Educação da República, 12/02/2002, p. 29), que os estudantes “recebem, de um modo geral, uma educação muito deficiente”, na ilusão de que podem “aceder sem esforço aos elevados padrões civilizacionais dos países mais desenvolvidos da Europa” (*ib.*), concluindo-se que só poderemos “ser um país mais rico se estivermos dispostos a suportar o esforço intelectual intenso e prolongado que é actualmente necessário para adquirir, aplicar e criar conhecimento” (*ib.*).

A percepção da realidade que sustentava este diagnóstico dramático fundava-se nos, então recém divulgados, resultados dos exames nacionais do ES e da publicação do primeiro *ranking* das escolas, nos dados do PISA 2001 e na publicação dos primeiros dados dos censos de 2001, como nos relata, em entrevista, a antiga ministra da educação, Maria de Lurdes Rodrigues:

“A divulgação, pela primeira vez, dos *rankings* das escolas, com base nos exames do [Ensino] Secundário (...). Em 2000 saem os dados (...) e o que eles revelam é mortal para o sistema público de educação, na minha opinião. Os privados é que são bons, os públicos são maus, as notas nas escolas públicas são uma desgraça. É uma machadada, um revés que sofre a percepção pública sobre o sistema de ensino. A revelação do indicador do abandono escolar precoce. Saem os dados do Censos de 2001 por essa altura e também se fica a conhecer o impacto do insucesso escolar na população ativa (...). E há ainda o PISA.”

(E5.Rodrigues, p. 178-179)

¹²⁸ Português, Filosofia, disciplina trienal da componente de formação científica, no primeiro caso ou uma das disciplinas da componente de formação científica, no segundo caso. Nos cursos profissionais, o referido diploma previa a obrigatoriedade da realização de exames em duas disciplinas da componente de formação científica, mas apenas para os alunos que pretendessem prosseguir o Ensino Superior.

Como complemento a esta informação, o próprio ministro David Justino promoveu a recolha e tratamento de dados que, conjuntamente com os atrás referidos, corroboraram o diagnóstico que fazia da realidade com que se deparou no início do seu mandato:

“A primeira coisa que eu fiz, quando cheguei ao Ministério, foi levar comigo uma colega (...), a professora Maria João Valente Rosa, que está agora à frente da PORDATA (...). Qual foi o trabalho dela? Foi pegar no recenseamento de 2001, nos primeiros resultados que tinham acabado de sair, e começar a calcular, para todo o país, concelho a concelho, as taxas de abandono escolar.”

(E3.Justino, p.134)

Assim descoberta, a realidade apresentava-se especialmente preocupante:

“os indicadores mais simples de atingir, taxas de escolarização secundária baixíssimas; segundo ponto: taxas de abandono escolar - há duas maneiras de medir o abandono escolar, primeiro: aquilo que era a escolaridade obrigatória, na altura era a escolaridade de nove anos, e nós estávamos a falar de 12%; depois tínhamos o abandono escolar que é aquela medida utilizada pela OCDE e pela Comissão Europeia, o abandono escolar precoce, o grupo etário dos 18 aos 24 anos que não concluíram o ensino secundário nem estão em formação, essa estava em cerca de 45%”.

(E3.Justino, p. 131)

A leitura que Justino faz de tais dados é sublinhada numa perspetiva temporal: “em 1991 estávamos em 63% e passado este tempo todo estávamos em 45%” (*ib.*), o que considerava grave e intensificado pelo facto de se revelar ao arrepio dos recursos lançados, entretanto, no sistema educativo. Como refere, tal significava que tínhamos “um sistema de ensino que cresceu, o número de professores cresceu, o número de turmas cresceu, a relação professor-aluno cresceu, e depois temos taxas de abandono elevadíssimas” (E3. Justino, p. 132).

Não se mostrando surpreendido com a realidade descrita, Justino sublinha a sua gravidade: “Na altura, quando olhei para aquilo – abandonos a 44,8% - eu disse assim: – Isto vem confirmar aquilo que eu pensava – mas eu não estava à espera de tanto, ou seja, a situação estava pior do que aquilo que eu pensava.” (p. 134). Para além das taxas de escolarização e de abandono, também as taxas de retenção e de insucesso se revelaram cruas: “Eu agora não tenho aqui os números, mas eram dos primeiros a ser publicados na altura, ainda pouco sistematizados, mas sabíamos que as taxas de retenção, e então nas mudanças de ciclo, eram enormes.” (E3. Justino, p. 132). Para o ex-governante, a recolha destes dados, ao nível interno, mais não permitiu do que sustentar uma realidade já sufragada nos inquéritos internacionais: “o PISA, tal como o TIMSS já o tinha feito, veio

demonstrar que a situação, – ao contrário daquilo que se dizia – que tínhamos as melhores escolas, que os professores eram muito bons – não era bem assim.” (p. 140).

O endosso da responsabilidade pela situação diagnosticada é feito implicitamente, pela datação das comparações:

“o Inquérito ao Emprego dava-nos uma coisa ainda mais complicada: o facto de até 1995-1996 o abandono ter vindo sempre a descer e, em 1995-1996 inverteu-se. Inverteu, estabilizou e mantinha-se estável, num nível relativamente elevado, ou seja, tinha havido aqui uma espécie de retrocesso.”

(E3.Justino, pp. 131-132)

e explicitamente, ao imputá-lo ao governo precedente cuja “característica fundamental era de algum experimentalismo pedagógico, muito boas intenções, não ponho isso em causa, mas acima de tudo com resultados que não eram resultados expectáveis face àquilo que nós precisávamos” (p. 132).

O experimentalismo criticado pelo ex-ministro tinha particular expressão a dois níveis: o modo de aprendizagem e a diversificação curricular. Quanto ao primeiro, respeitava à orientação do processo de ensino-aprendizagem baseado em competências; já o segundo prendia-se com a introdução de novas disciplinas nos *curricula*, tais como o ‘Estudo Acompanhado’, a ‘Área Projeto’, e a ‘Educação para a Cidadania’, com expressão legal no Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro, para o EB, e no Decreto-Lei n.º 7/2001, de 18 de janeiro, para o ES, que o ministro considerava impertinentes.

A revisão curricular do ES, aprovada pelo referido Decreto-Lei n.º 7/2001, de 18 de janeiro, constituiu, para Justino, “um autêntico desastre” (*ib.*), facto que motivaria a sua revogação. O diagnóstico decorrente dos factos descritos sustentou, ainda, a convicção do governante de que o “sistema estava completamente desregulado” (p. 127), e foi em resposta a esta ‘desregulação’ que, no início do mandato do XV governo, se implementaria a Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro, que aprovou o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior:

“Porquê a Lei da Avaliação? Por uma razão simples, porque estava previsto numa secção da Lei de Bases, precisamente, construir um sistema de avaliação do sistema de ensino que nunca foi concretizado, ou seja, tinham passado praticamente 16 anos e nunca aquilo foi objeto de regulamentação.”

(E3.Justino, p.134)

No contexto do movimento de opinião agregado em torno do referido “Manifesto para a Educação da República”, e na sequência da publicação dos resultados dos exames nacionais, veio a debate público a liberdade de escolha parental das escolas, tema que integrou a agenda do governo, em cujo programa se referia que o “quase monopólio da escola pública que hoje existe (...) não é o modelo desejável” (XV Governo Constitucional, 2002, p. 109), tal não decorrendo do facto de ser pública

“mas pelo facto de há muito estar sujeita a limitações no seu funcionamento e na sua cultura, que contrariam o princípio constitucional da liberdade de ensinar e aprender, de escolher e de aceder a um bem que toda a população portuguesa sustenta”.

(XV Governo Constitucional, 2002, p. 109)

Tal postulado não seria, contudo, traduzido em medidas políticas, não sendo “a maior das prioridades, mas era uma prioridade.” (E3.Justino, p. 143). Embora consciente de que a defesa da liberdade de escolha “é criar mercado” (*ib.*) o antigo ministro não deixa de alertar para o facto de a questão ser delicada:

“Devia-se ter mais cuidado com isto, porquê? Porque não se pode aplicar à Educação os princípios de funcionamento do mercado de bens. (...). A educação não é um bem privado. Sendo um bem público, tem externalidades. Ou seja, não só tem o retorno para o indivíduo, mas tem o retorno para a sociedade.”

(E3.Justino, p. 143)

Para Justino, existe uma estreita relação entre a liberdade de escolha, o mercado da educação e a divulgação dos resultados dos exames, com os consequentes *rankings* das escolas: “para haver mercado, para haver concorrência, os atores têm de ser competentes nas escolhas que fazem. Para serem competentes precisam de ter informação.” (E3.Justino, p. 143).

Não obstante, a qualidade da informação e a sua forma de divulgação suscitam-lhe alguma apreensão, uma vez que

“há apropriação social diferenciada entre o que é a escola pública e a escola privada, ou seja, criou-se a imagem de que a escola privada tem qualidade porque é paga e depois criou-se a ideia de que a escola pública não tem qualidade. Nesse sentido, era importante que também aí os *rankings* e a informação que [a partir deles] se faz pudessem conduzir a uma melhor informação sobre as escolas que, não obstante serem públicas, são muito boas. Se nós mantemos tudo isto na ignorância, ou seja, no silêncio, todos somos iguais.”

(E3.Justino, pp. 143-144)

Apesar dessa apreensão, colocado perante a questão da quantidade *versus* qualidade da informação, Justino não hesita em salvaguardar a primeira, baseado na constatação de

que a informação existe, embora só acessível a alguns, o que, em sua opinião, potencia a discriminação:

“A minha preocupação, e a do governo – essa parte do programa fui eu que a fiz – era, precisamente, dizer que quanto mais informação tivermos, melhor, porque, na prática, temos mecanismos de discriminação social no acesso à escola e a escola pública está a ser o reprodutor dessa mesma discriminação.”

(E3.Justino, p. 144)

O argumento é sustentado na existência de desigualdade no acesso à informação, o que, segundo o entrevistado, privilegia “os *insiders*, ou seja, as pessoas que têm mais informação, que conhecem mais gente, que estão mais próximos” (p. 142).

O primado da liberdade constitui, contudo, a referência central do seu posicionamento:

“O meu problema é que eu defendo que as pessoas devem ter liberdade, devem ter liberdade de escolha e devem ter liberdade de acesso à informação, porque só há liberdade de escolha quando há liberdade de acesso e quando há informação. Não havendo informação, eu não tenho liberdade.”

(E3.Justino, p. 145)

Dessa forma, as potenciais externalidades negativas de uma informação enviesada são menosprezadas face ao superior direito de acesso a essa mesma informação e ao seu consequente uso para o exercício da escolha:

“Eu tenho de ser sério, ser rigoroso na forma como publico os resultados. Agora a forma como as pessoas se apropriam dos resultados, não é um problema meu. É um problema da liberdade. As pessoas têm direito ou não têm direito a ter essa informação? Então, têm a liberdade para poder escolher e seguir [a via ditada por essa escolha].”

(E3.Justino, p. 145)

6.1.3. XVII Governo Constitucional

6.1.3.1. Orientar com subtileza: a dispensa dos exames nacionais nos cursos profissionalizantes

Na alternância governativa resultante das eleições legislativas de 2005, o novo governo de centro-esquerda (PS) foi ainda mais longe na separação das vias formativas, mobilizando para o efeito os exames do ES. Por via do Decreto-Lei n.º 24/2006, de 6 de fevereiro, foram mantidos os quatro exames obrigatórios para conclusão dos cursos científico-humanísticos, passando a realizar-se no 11.º ano (nas duas disciplinas bienais da formação específica) e no 12.º ano (no Português e na disciplina trienal da formação específica), ao mesmo tempo que os alunos dos cursos tecnológicos, artísticos

especializados profissionalmente qualificantes, profissionais e recorrentes, eram dispensados dos mesmos, a menos que pretendessem prosseguir estudos no ensino superior¹²⁹. Segundo refere a antiga ministra, Maria de Lurdes Rodrigues,

“[tinham] umas provas próprias [e] (...) eram, claramente, cursos cujo propósito, cuja missão, objetivo, não era a preparação para o ensino superior. Tinham uma finalidade em si mesma, ao contrário de todo o secundário, sobretudo as vertentes científico-humanísticas que eram claramente de preparação para o ensino superior. Aí, o exame justificava-se, justificava-se na lógica de quem o introduziu. No caso dos cursos tecnológicos, dos cursos artísticos e até dos cursos profissionais, eles tinham um objetivo: eram formações mais independentes do acesso ao ensino superior. Então, tinha sentido para mim cortar com a exigência do exame que tem sentido para o acesso ao ensino superior, mas não para a conclusão do ensino secundário.”

(E5.Rodrigues, p. 187)

A medida gerou polémica “e havia imensas críticas, até de jovens do ensino secundário, das vias científico-humanísticas, que protestavam, que achavam que era uma grande injustiça” (E5.Rodrigues, p. 188) os alunos oriundos das restantes vias poderem aceder ao ensino superior realizando apenas os exames exigidos pelas universidades (em regra dois), enquanto eles próprios tinham de realizar quatro exames nacionais. Como refere a ex-governante: “Mais tarde, esses mesmos argumentos foram usados até com os alunos do [programa] “Novas Oportunidades”, que tinham possibilidades de acesso ao ensino superior em condições diferentes.” (*ib.*).

Os argumentos aduzidos pela antiga SEE, Ana Benavente, para levar por diante os Exames Nacionais no ES, não obstante as reticências que os mesmos lhe mereciam, são utilizados também pela antiga ministra Maria de Lurdes Rodrigues para justificar a implementação dos exames no 9.º ano, uma decisão igualmente tomada por um governo precedente, mas concretizada pelo seu (XVII Governo): “A pressão, quando eu cheguei (...) era que se abandonassem os exames do 9.º ano e que se voltasse às provas globais ou outro tipo de provas internas. (E5.Rodrigues, p. 177). Contudo, similarmente ao ocorrido no XIII governo, não foi essa a decisão tomada:

“a decisão que tomámos foi manter os exames que estavam decididos. Tal permitiu responder por um lado, à necessidade de conhecer melhor o sistema, mas também de responder à direita que fazia grande pressão para que se introduzissem mais exames.”

(E5.Rodrigues, p. 177)

¹²⁹ Neste caso, teriam de realizar os exames requeridos pelo curso em que desejassem ingressar, computando para efeitos de ingresso no ensino superior tanto a média geral do curso como a média das classificações obtidas nessas provas de exame, de acordo com o peso específico atribuído a cada uma delas pelo estabelecimento de ensino superior requerido

Também aqui a resposta não tinha como única destinatária a direita política. A controvérsia existia também, à esquerda, na própria maioria que sustentava o governo:

“De facto, há muitas pessoas dentro do Partido Socialista que partilham de uma visão favorável aos exames. O próprio Professor Marçal Grilo, Ministro da Educação de um Governo Socialista, introduziu os exames no secundário. A divisão esquerda/direita, nesta matéria, não é uma divisão muito clara.”

(E5.Rodrigues, p. 178)

6.1.3.2. O problema da ineficiência no sistema - défice de resultados face aos recursos investidos

No programa do XVII governo constitucional figurava como desígnio: “Superar o atraso educativo português face aos padrões europeus, integrar todas as crianças e jovens na escola e melhorar progressivamente os resultados, fazendo subir o nível de formação e de qualificação das próximas gerações” (XVII Governo Constitucional, 2005, p. 42). À semelhança dos seus predecessores, também estes objetivos programáticos revelam, na sua formulação, um diagnóstico implícito que pode resumir-se na existência de um défice de educação e formação verificado no país, tendo na base níveis de insucesso e de abandono escolar elevados:

“os resultados escolares mantêm-se, na maior parte dos ciclos de ensino, inalteráveis, [com níveis de insucesso] muito elevados: no 1.º ciclo, sobretudo no 2.º ano de escolaridade; muito elevados no 3.º ciclo, com taxas de abandono precoce muito elevadas, na ordem dos 30%; e muito elevadas também no ensino secundário, na ordem dos 50%. Esse era o ponto de partida.”

(E5.Rodrigues, pp. 167-168)

Ao enunciar estes factos, a ex-governante baseia-se no diagnóstico da realidade existente no arranque do mandato:

“A perceção que se tinha era [a de] que havia uma espécie de barreira que não se conseguia ultrapassar na qualidade das aprendizagens, a curva estabilizada dos resultados escolares, dos resultados do insucesso, mostrava que as medidas políticas acionadas tinham chegado ao seu limite de eficácia.”

(E5.Rodrigues, p. 168)

“chegámos a um patamar em que parecia impossível melhorar.”

(E5.Rodrigues, p. 169)

A partir de tal facto, e relacionando-os com outros concomitantes, a antiga ministra ensaia uma primeira leitura da realidade, incorporando uma abordagem à eficiência e eficácia das políticas públicas, que constituirá o alfa e o ómega da sua ação política ao longo do mandato:

“As medidas de política que decorreram do diagnóstico foram muito centradas nos ganhos de eficiência dos recursos que existiam no sistema. Se havia um melhor rácio aluno/professor, era necessário tirar partido desse rácio, melhorando a qualidade das aprendizagens, diversificar as ofertas formativas, aproveitando novos recursos, para responder melhor às expetativas dos jovens, sobretudo ao nível do final do 3.º ciclo.”
(E5.Rodrigues, p. 168)

Refere ainda que, mais do que medidas quantitativas, “o esforço que se fez foi o de olhar para o sistema e perceber que medidas, sobretudo de natureza qualitativa, era necessário acionar para melhorar os resultados, tirando partido dos recursos existentes.” (E5.Rodrigues, p. 169). Eficiência, otimização na utilização dos recursos, qualidade e diversificação das ofertas formativas, constituem as expressões que melhor sintetizam as soluções do XVII e do XVIII governos constitucionais, de centro-esquerda, para os males de que, na sua ótica, enfermava a educação.

Após a sequência de dois governos, da mesma área do espectro político partidário, o segundo dos quais com mandato interrompido por eleições antecipadas, verificou-se uma alternância, com implicações nas políticas educativas.

6.1.4. XIX Governo Constitucional

6.1.4.1. A pansistematização dos exames: a extensão dos testes nacionais com impacto classificativo a todos os ciclos de ensino não superior

Em 2011, quando reassumiu a responsabilidade governativa, a nova maioria PSD/CDS alterou profundamente as medidas tomadas pelos dois governos precedentes, designadamente, impondo condições mais restritivas no acesso ao ensino superior por parte dos alunos do ensino profissional¹³⁰ e também no ensino artístico especializado¹³¹. As classificações obtidas nos exames pelos alunos destas vias afetariam diretamente a

¹³⁰ Por via do Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de junho, esses alunos passaram obrigatoriamente a ter de realizar três exames de disciplinas integrantes dos planos de estudos dos cursos científico-humanísticos (CCH): (Português, uma disciplina trienal da componente de formação específica e uma disciplina bienal da componente de formação específica). No governo anterior, os cursos tecnológicos tinham sido drasticamente reduzidos e substituídos pelos cursos profissionais.

¹³¹ No caso dos cursos de ensino artístico especializado, os alunos realizavam o exame nacional de Português e de Filosofia. Na prática, esta realidade viria a ser atenuada, ainda no mandato de Nuno Crato, sendo estes alunos (caso concluíssem os cursos nos anos letivos de 2012–2013 e seguintes) obrigados a realizar, como autopropostos, os exames de Português e um outro escolhido de entre os oferecidos para os vários cursos científico-humanísticos. Acrescia a estes dois, em caso de não coincidência, os exames requeridos pelos estabelecimentos do ensino superior pretendidos (cf. Guia Geral de Exames, DGES/DGE-JNE, 2014). As classificações destes exames afetavam diretamente a classificação final do curso, com uma ponderação de 30%, ao contrário do que ocorria nos CCH onde a classificação dos exames afetava apenas as médias das respetivas disciplinas.

média final de curso, implicando, conseqüentemente na média de acesso ao ensino superior (cf. DGES & DGE/JNE, Guia Geral de Exames, 2013; 2014).

A barreira no acesso ao ensino superior por parte dos alunos dos cursos não científico-humanísticos acentuou-se, assim, significativamente, realçando a diferenciação entre os percursos ditos regulares e os não regulares e vincando as características profissionalizantes destes últimos. Segundo o antigo ministro da educação, Nuno Crato:

“Os cursos profissionais são cursos muito dispersos. Enquanto nos cursos científico-humanísticos nós temos 20 disciplinas, não sei se são 20 ou 25, temos 20 disciplinas, nos profissionais temos centenas de disciplinas diferentes são feitas por módulos, são coisas diferentes.”

(E4.Crato, p. 219)

A dispersão identificada justificou, assim, a dificuldade de, também nestes cursos, serem aplicados exames finais, para além dos requeridos para acesso ao ensino superior:

“É uma estrutura muito diferente, então é muito difícil fazer aí provas, é uma coisa que seria muito trabalhosa e exigia uma atenção diferente. Agora, eu acharia, em geral, que seria bom haver alguma avaliação nacional também para os cursos profissionais.”

(E4.Crato, p. 220)

A insuficiente carga reguladora das PA, marginalizadas no XV governo, com David Justino e, entretanto, reabilitadas e generalizadas a todo o EB por Maria de Lurdes Rodrigues, no XVII governo, constituiu o argumento invocado para a sua abolição por Nuno Crato, no mandato do XIX governo, a que acresceu igualmente a desvalorização a que a sociedade portuguesa alegadamente votava as PA:

“o que nós tentámos fazer foi dar um passo em frente em relação às provas de aferição, porque as provas de aferição, nesse momento, já estavam muito desprestigiadas. As provas de aferição podem ser uma coisa boa. Nós temos países em que basta haver provas de aferição. Temos o caso de Inglaterra: toda a gente dá uma grande importância a essas provas de aferição. Elas têm um impacto bom no sistema educativo. Mas em Portugal estavam muito desvalorizadas porque os alunos, os professores, toda a gente, percebia que aquilo não tinha impacto direto no progresso dos alunos e, portanto, era feito de uma forma muito leviana. Não estou a dizer em todos os sítios, não estou a dizer em todos os alunos, não estou a dizer em todos os professores, mas estou a dizer em geral.”

(E4.Crato, p. 201)

Conseqüentemente, nos anos terminais dos dois primeiros ciclos do ensino básico, as provas foram substituídas por exames (sob a designação de provas finais de ciclo) em Português e Matemática, à semelhança do que já ocorria no 9.º ano, fechando, assim, cada um dos ciclos deste nível de ensino.

6.1.4.2. Os problemas do facilitismo, do dirigismo pedagógico, da indisciplina e do centralismo na educação

O XIX governo constitucional aportou à governação uma visão particularmente crítica da realidade educativa, à qual eram imputadas insuficiências e enviesamentos vários, que tornavam urgente uma intervenção corretiva:

“no Programa do XIX Governo Constitucional, a educação é assumida como um serviço público universal sendo estabelecida como missão do Governo a substituição da facilidade pelo esforço, do dirigismo pedagógico pelo rigor científico, da indisciplina pela disciplina, do centralismo pela autonomia.”

(Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, Preâmbulo)

A crítica centrava-se, essencialmente, na ausência de avaliação, mormente da avaliação dos alunos, o que se assumia como revelando falta de rigor e facilitismo:

“a seguir ao 25 de abril, nós tivemos uma grande mudança do sistema e, a certa altura, agora não lhe sei dizer exatamente, mas, digamos, nos fins dos anos 80, praticamente não havia avaliação dos alunos, os alunos praticamente não tinham avaliação.”

(E4.Crato, p. 200)

Na opinião do antigo ministro, tal facto traduzia e implicava uma ausência de rigor no processo de aprendizagem, pouco consentânea com o que deveria ser a missão da escola. Como o próprio refere, “na altura, já se discutia muito se a escola devia ser mais um local de aprendizagem ou um local de formação geral, se a escola devia ser mais um local de divertimento ou um local de aprendizagem rigorosa” (E4.Crato, p. 200). Nesta discussão, a posição do ministro era clara: “eu quis situar-me de um ponto de vista do rigor, de um ponto de vista de maior exigência em relação à aprendizagem dos alunos.” (*ib.*).

O programa do governo traduzia, de forma clara, esta visão sobre o estado da educação e as respetivas premências ao preconizar o “estabelecimento de uma nova cultura de disciplina e esforço, na maior responsabilização dos alunos e pais, no reforço da autoridade efetiva dos professores e pessoal docente”, tendo por objetivo “criar uma cultura de transparência orientada para resultados”. (Programa do XIX Governo Constitucional, 2011, p. 114). O objetivo da redução do abandono escolar, bem como o da melhoria do sucesso escolar, mantiveram-se nas preocupações da governação, associados, embora, “a princípios de rigor na avaliação, de exigência nas provas e de mérito nos resultados” (*ib.*).

A preocupação com a credibilidade através de uma *accountability* do sistema, fundada na avaliação e na divulgação dos resultados, encontra-se relacionada com uma agenda de liberdade de escolha parental do estabelecimento de ensino, estando na base da preconizada medida de criação “de um sistema nacional de indicadores de avaliação da Educação, em linha com as melhores práticas internacionais, garantindo transparência e confiança aos cidadãos e incentivando as famílias a tomar decisões mais informadas no exercício da sua liberdade de escolha” (p. 115).

Com efeito, a questão da liberdade de escolha emerge, de novo, na agenda política, com o XIX governo, no pressuposto de que, para o respetivo exercício, os encarregados de educação deveriam poder escolher a escola dos seus educandos, independentemente da sua natureza. A esse propósito, o programa do governo propunha-se: “Desenvolver progressivamente iniciativas de liberdade de escolha para as famílias em relação à oferta disponível, considerando os estabelecimentos do ensino público, particular e cooperativo” (p. 114). Crato defende esse propósito, enquadrando-o numa visão pessoal do papel do Estado:

“Eu sou partidário de muito mais liberdade de escolha do que aquela que foi conseguido fazer. Portugal é um país muito estatista: o Estado, o Estado, o Estado. As pessoas interpretam tudo aquilo que não seja do Estado como sendo algo contra o Estado, contra o ensino público. Eu gostaria de ter ido mais longe nesse aspeto, no sentido de possibilitar que as famílias tivessem mais liberdade de escolha, mas não o conseguimos fazer.”

(E4.Crato, p. 212)

Retomando um argumento frequentemente utilizado no contexto do debate público sobre a liberdade de escolha, o ex-governante contrapõe ao conceito de ‘escola pública’ a ideia de ‘serviço público de educação’, que pode ser prestado tanto por escolas do Estado, como por escolas privadas:

“temos uma escola privada que faz serviço público, e eu julgo que isso é muito importante, que haja escolas privadas que façam serviço público e é muito importante que esta diversidade exista. A escola privada tem mais liberdade de mudança que a escola pública e tem uma responsabilidade mais direta perante os pais. Eu julgo que a existência de escolas privadas em Portugal é muito importante para que também a própria escola pública vá evoluindo com alguma emulação, alguma referência em relação ao que os outros estão a fazer.

(E4.Crato, p. 213)

Foi, neste contexto, que, no quadro da revisão do Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo, se retirou o requisito da inexistência ou insuficiência de oferta pública numa

determinada zona geográfica para a celebração de contratos com escolas privadas¹³².

Outra preocupação que caracterizava a visão do governo sobre as premências da educação prendia-se com a desfocagem curricular, que dispersa os alunos em relação às disciplinas tidas como estruturantes, preocupação essa assinalada no programa do governo no que respeita ao EB – “Reforçar [no 1.º ciclo] a aprendizagem das duas disciplinas estruturantes: Língua Portuguesa e Matemática” e “Redução da dispersão curricular do 3.º Ciclo” (Programa do XIX Governo Constitucional, 2011, pp. 118-119) – mas assumida em geral para todos os ciclos.

6.1.5. XXI Governo Constitucional

6.1.5.1. Redefinir o papel da avaliação: a reinvenção das provas de aferição e a equidade no acesso ao Ensino Superior

A extensão dos exames aos primeiros ciclos do EB não resistiu à mudança de governo ocorrida no final de 2015. Para o novo governo, de centro-esquerda (PS), as medidas tomadas pelo seu antecessor constituíam “uma rutura paradigmática na área da avaliação”, a qual era vista “como o objetivo do processo educativo e não como um instrumento integrado num olhar global sobre o currículo” (E7.Costa, p. 257). Destarte, as provas finais de ciclo nos 4.º e 6.º anos de escolaridade viriam a ser substituídas por provas de aferição nos anos intermédios dos três ciclos do ensino básico (2.º, 5.º e 8.º anos), abrangendo, rotativa e transversalmente, a totalidade do currículo. A este propósito, refere o SEE, João Costa:

“Nós sabemos que esta organização ultra compartimentada – às vezes uso a expressão ‘balcanizada’ – das disciplinas fez sentido na evolução do conhecimento, fez sentido no final do século XIX, quando foi preciso identificar objetos específicos [e] definir metodologias próprias das diferentes áreas. Claro que continua a fazer sentido, mas nós sabemos hoje que a generalidade dos problemas que há a resolver são problemas que envolvem e convocam diferentes disciplinas. Pego num tema como as alterações climáticas, [que] é um tema das ciências, mas também da filosofia moral e política, de saber gerir informação. Pego no problema das migrações que é um problema da geografia, novamente da filosofia, é um problema das línguas, é um problema de muitas áreas. Neste sentido, se nós não capacitarmos os alunos e se os próprios instrumentos de avaliação não refletirem essa capacitação para integrar conhecimento para resolver

¹³² O Decreto-Lei n.º 553/1980, de 21 de novembro, (Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo) estabelecia no número 1 do art.º 12.º: “O Estado celebra contratos com escolas particulares que, integrando-se nos objetivos do sistema educativo, se localizem em áreas carecidas de escolas públicas. Na revisão ao estatuto, efetuada por via do Decreto-Lei n.º 152/2013, de 4 de novembro, a redação passa a ser: “O Estado celebra contratos com escolas particulares e cooperativas integradas nos objetivos do sistema educativo” (art.º 10.º, n.º 2).

problemas, nós estamos a falhar. É isto que estas provas fazem. Por um lado, dizer: – Avaliar não é apenas papel e lápis – e a introdução de provas performativas visa isso; por outro lado, dizer: – Tenho momentos em que posso ter itens que são independentes, e que vão aferir o conhecimento das diferentes áreas disciplinares, e outros que são interdependentes.”

(E7.Costa, p. 273-274)

Para além da abrangência curricular e da estruturação transdisciplinar, as novas PA passaram a contemplar um processo de classificação fundado em descritores qualitativos, o que constituía uma inovação face às anteriores, cuja pertinência se suportava:

“na lógica de ter uma escola que é promotora de sucesso, o mais cedo possível, para uma ação ao primeiro sinal de dificuldade. Dar às escolas, aos alunos, às famílias, o máximo de informação possível, para se poder intervir, para se poder agir. (...) [Uma] mesma prova, (...), podia ter cinco resultados, se fosse pontuada de 1 a 5. Com o algoritmo que gera estes relatórios, podem-se gerar 8.000 relatórios diferentes, o que mostra que é uma informação muito mais rica, muito mais densa, sendo que é um retrato, é um dia, é um momento.”

(E7.Costa, pp. 272-273)

Em 2018, foram revistas as condições de acesso ao Ensino Superior para os alunos oriundos dos cursos não Científico-Humanísticos (Despacho Normativo n.º 1-D/2016, de 4 de março), para evitar que as respetivas classificações dos exames afetassem duplamente a classificação da média de acesso ao ensino superior. Nessa altura, os alunos com cursos profissionais e artísticos especializados voltaram a poder candidatar-se ao ensino superior com a média do seu curso e com a média das classificações obtidas em exame nas disciplinas especificamente requeridas para tal, sem que, contudo, estas últimas afetassem a primeira. A justificação foi explicitada pelo SEE do XXI Governo, João Costa:

“um aluno que fizesse o 12.º ano no ensino artístico especializado ou no profissional, fazia tudo, tinha o seu 12.º ano e era certificado. Se tinha média de 15, tinha média de 15, mas se quisesse ir para o ensino superior afinal esse 12.º ano não valia. (...). Tinha de fazer dois exames, até exames de disciplinas que não tinha frequentado, e o resultado dessas duas provas valia 30% da média de todo o curso. Ora, logo isto põe estes alunos numa situação de desvantagem, porque os exames nos [cursos] científico-humanísticos valem 30% sobre as disciplinas em que se faz exame e aqui era sobre a média de todo o curso.”

(E7.Costa, p. 265)

O facto de os cursos profissionais e os cursos artísticos especializados, contemplarem, nas suas configurações específicas, provas finais de aptidão profissional/artística, com um grau de exigência considerado equivalente ao dos exames, constitui um facto que, para o governante, concorre para a sua credibilização, malgrado a

percepção social minorativa em relação aos mesmos, percepção essa que a sua Administração se propôs combater:

“Aquilo que nós quisemos dizer foi que a certificação destes cursos é a que têm. Estes cursos têm instrumentos pouco conhecidos da população, mas [que] vale a pena conhecer. As provas de aptidão profissional e as provas de aptidão artística têm graus de complexidade e dificuldade muito superiores a alguns exames”.

(E7.Costa, p. 265)

6.1.5.2. Os problemas da inclusão e da rigidez na abordagem ao currículo

Para o XXI governo constitucional, a orientação imprimida às políticas de educação pelo governo precedente havia sido inapropriada:

“Nos últimos anos, a política educativa abandonou os combates mais difíceis e mais urgentes: desvalorizou o combate ao insucesso escolar, o combate às desigualdades, enfraquecendo a função da escola pública para todos, a qualidade do serviço público de educação e empobrecendo o currículo, reduzindo-o às disciplinas nucleares”

(XXI Governo Constitucional, 2015, p. 101)

A divergência foi materializada através de medidas políticas que reverteram ou contrariaram algumas das mais emblemáticas realizações do governo anterior¹³³, designadamente ao nível da avaliação externa e dos *curricula*.

Assumindo como “principal prioridade da política educativa a mobilização da sociedade portuguesa para um combate sem tréguas ao insucesso escolar” (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 102), o XXI governo lançou o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE), que abrangeu todos os ciclos e níveis de ensino, com particular incidência no EB. O combate ao insucesso passaria também pela promoção de “uma maior articulação entre os três ciclos do ensino básico” apontando-se mesmo para uma redefinição progressiva da sua estrutura, “de modo a atenuar os efeitos negativos das transições entre ciclos, e ainda pela flexibilização curricular “recorrendo a diversas possibilidades de gestão pedagógica” com a possibilidade de as escolas definirem no âmbito da sua autonomia “os recursos, os tempos e os espaços escolares” (p.104).

A estruturação das políticas educativas deste governo teve por base o documento

¹³³ A referência é o XIX governo constitucional, já que o XX governo não chegou realmente a exercer o seu mandato, em virtude da não aprovação do seu programa pelo parlamento.

Quadro 19 - Alterações operadas nos Exames: 1993-2016

Tipo de Teste Governos e Normas	Exames ES	Exames EB	Provas de Aferição EB	Testes Intermédios EB/ES	Outras medidas
XII Governo Desp. Normativo N.º 338/93	CSPOPE Todas as disciplinas à exceção: Educação Moral e Religiosa Desenvolvimento Pessoal e Social Educação Física. CSPOVA Todas as disciplinas à exceção: Educação Moral e Religiosa Desenvolvimento Pessoal e Social Educação Física. + Todas as disciplinas da componente de formação técnica ou artística do 12.º ano que não assumissem caráter eminentemente prático e de aplicação	-	-	-	Provas Globais internas no final dos 10.º e 11.º anos com impacto nas CIF
XIII/XIV Governos Decreto-Lei n.º 318/1995 Despacho 5437/2000-SEE, Decreto-Lei n.º 6/2001 Decreto-Lei n.º 7/2001	CURSOS GERAIS Língua Portuguesa + disciplina trienal da componente de formação específica + 1 disciplina de opção CURSOS TECNOLÓGICOS Língua Portuguesa + disciplina trienal da componente de formação científico-tecnológica	-	Português e Matemática Universais 4.º, 6.º e 9.º anos	-	Criação do GAVE Exames nacionais do ES como provas de aferição no acesso ao Ensino Superior
XV/XVI Governos Decreto-Lei 209/2002 Decreto-Lei 74/2004	CURSOS CIENTÍFICO-HUMANÍSTICOS Português + Filosofia + trienal específica + 1 das bienais específicas CURSOS TECNOLÓGICOS Português + Filosofia + trienal científica CURSOS ARTÍSTICOS ESPECIALIZADOS Português + Filosofia + 1 científica CURSOS PROFISSIONAIS (Só para prosseguimento) Português + 2 da componente científica	Regular 9.º ano Português e Matemática CEF/PCA Português e Matemática (Só para prosseguimento de estudos nos CCH do ES)	4.º e 6.º anos Português e Matemática (por amostra)	-	-
XVII/XVIII Governos Decreto-Lei n.º 24/2006	CURSOS CIENTÍFICO-HUMANÍSTICOS Português + disciplina trienal específica no 12.º ano + 2 disciplinas bienais específicas no 11.º ano; CURSOS TECNOLÓGICOS (Só para prosseguimento) Os exames nacionais requeridos pelas Instituições do Ensino Superior CURSOS ARTÍSTICOS ESPECIALIZADOS (Só para acesso ao Ensino Superior) Os exames nacionais requeridos pelas Instituições do Ensino Superior CURSOS PROFISSIONAIS (Só para prosseguimento) Os exames nacionais requeridos pelas Instituições do Ensino Superior	GERAL Português e Matemática 9.º ano OUTRAS OFERTAS EDUCATIVAS E FORMATIVAS Português e Matemática 9.º ano (Só para prosseguimento de estudos nos CCH do ES)	GERAL Português e Matemática 4.º e 6.º anos Universais	Opcionais Disciplinas com exame 9.º, 11.º e 12.º anos Com impacto nas CIF	Criação dos TI Devolução às escolas dos resultados dos respetivos alunos nos Exames Nacionais, nas Provas de Aferição e nos Testes Intermédios
XIX Governo Decreto-Lei n.º 139/2012	CURSOS CIENTÍFICO-HUMANÍSTICOS Português + trienal específica + 2 bienais específicas ou 1 bienal específica e Filosofia CURSOS ARTÍSTICOS ESPECIALIZADOS (Só para acesso ao Ensino Superior) Português + Filosofia* CURSOS PROFISSIONAIS (Só para acesso ao Ensino Superior) Português + 1 trienal específica/CCH + 1 bienal específica/CCH* *A partir de 2013 inclusive, só Português.	Geral Português e Matemática 9.º ano OUTRAS OFERTAS EDUCATIVAS E FORMATIVAS Português e Matemática 9.º ano (Só para prosseguimento de estudos nos CCH regulares)	-	Opcionais Disciplinas com exame 9.º, 11.º e 12.º anos com impacto nas CIF	Criação do IAVE Classificações obtidas pelos alunos das vias profissionalizantes nos exames nacionais do ensino secundário afetam a média final do curso com um peso de 30%, para além do peso específico que têm na média de acesso* *A partir de 2013 inclusive, 20%
XXI Governo Desp. Normativo n.º 1-F/2016 Decreto-Lei n.º 17/2016 Decreto-Lei n.º 55/2018	CURSOS CIENTÍFICO-HUMANÍSTICOS Português + Trienal no 12.º ano + 2 bienais específicas no 11.º ano CURSOS ARTÍSTICOS ESPECIALIZADOS (Só para acesso ao Ensino Superior) Os exames nacionais requeridos pelas Instituições do Ensino Superior (sem impacto na classificação do curso) CURSOS PROFISSIONAIS (Só para prosseguimento) Os exames nacionais requeridos pelas Instituições do Ensino Superior	ENSINO BÁSICO GERAL Português e Matemática 9.º ano OUTRAS OFERTAS EDUCATIVAS E FORMATIVAS Português e Matemática 9.º ano (Só para prosseguimento de estudos nos CCH)	ENSINO BÁSICO GERAL 2.º e 5.º e 8.º anos (Curricularmente transversais e rotativas)	-	Classificação das Provas de Aferição qualitativa com base em descritores de resposta Relatórios RIPA e REPA divulgados às escolas e aos encarregados de educação Classificações dos Exame Nacionais do ES das vias profissionalizantes apenas com impacto na média de acesso ao Ensino Superior e com o peso específico estabelecido pelas universidades e Institutos pretendidos

‘Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória’, assumido como a referência de sucesso, transversal aos diversos percursos educativos. Como afirma João Costa: “quisemos dar sentido à palavra sucesso, saber o que é, e isso levou-nos à produção do Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória” (E7.Costa, p. 260).

Estruturado em ‘Princípios’, ‘Visão’, ‘Valores’ e ‘Áreas de Competências’, o documento serviu de base a dois diplomas centrais nas políticas educacionais do XXI governo: o Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho (regime jurídico da educação inclusiva) e o Decreto-Lei 55/2018, de 6 de julho (currículo dos ensinos básico e secundário, consagrando a autonomia e flexibilidade curricular). O primeiro diploma consagra “uma mudança paradigmática na forma de olhar para a inclusão”, na medida em que deixa de se centrar “na deficiência, seja física, seja cognitiva”, para se centrar “no acesso ao currículo”. E é nesse aspeto que este primeiro documento se relaciona com o segundo – “é o diploma irmão do diploma do currículo” – na medida em que a nova abordagem do currículo, convidando a novas práticas fundadas em “metodologias ativas (...), permite [não só] desenvolver algumas das competências inscritas no perfil dos alunos, mas também trabalhar dimensões como a motivação dos alunos e a inclusão.” (E7.Costa, p. 261).

Neste contexto, inclusão e sucesso educativo, medidos pelas competências demonstradas, são as prioridades do XXI governo, no setor da educação, no quadro do ‘Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória’. O quadro 19 sistematiza o conjunto de alterações efetuadas ao instrumento *Exames* sobre o qual, numa perspetiva diacrónica, discurremos nas páginas anteriores, sinalizando alterações ocorridas nas políticas educativas que, concomitantemente, ocorreram para acomodar as preconizações com que os atores se propunham responder aos problemas diagnosticados e, simultaneamente, cumprir as suas agendas político-ideológicas. Dessas alterações e da reconfiguração instrumental que as mesmas exigiram, ocupar-nos-emos nos pontos seguintes.

6.2. Políticas públicas de educação: ‘Desenvolvimento Curricular’, ‘Oferta Formativa’ e ‘Accountability do Sistema’

Foram várias as políticas desenhadas pelos sucessivos governos como resposta às debilidades encontradas no quadro das problematizações da realidade educacional que

protagonizaram. Da análise às entrevistas que realizámos a cinco dos principais responsáveis políticos pela educação no último quarto de século, foi possível identificar três grandes focos das políticas educacionais: o conteúdo, os destinatários e os resultados. Tais focos têm sido objeto da ação pública institucional, no quadro das políticas de ‘Desenvolvimento Curricular’, de ‘Oferta Formativa’ e de ‘*Accountability* do Sistema’. É sobre estes três conjuntos de políticas, as agendas que lhes subjazem e o modo como vêm a mobilizar o instrumento *Exames* que seguidamente nos deteremos.

6.2.1. As políticas de desenvolvimento curricular: conhecimentos vs competências – bipolaridades em torno da hierarquização e da transversalidade dos saberes

6.2.1.1. A génese da gestão flexível do currículo

Em 1997, o Departamento de Educação Básica do ME lançou, nas escolas, um amplo processo de debate que designou por ‘Reflexão participada sobre os currículos do ensino básico’:

“A ideia era começar de baixo para cima, inspirando-nos nas boas práticas, no que as escolas e os grupos de professores eram capazes de fazer e, partilhando essas boas práticas, criarmos um processo sustentado. (...). Um [dos desafios] era avançar com alguma precaução, para que pudesse ser sustentável, com as disciplinas rígidas (...) criar espaços de interdisciplinaridade”.

(E6.Benavente, p.225)

Na sequência desse debate, iniciou-se o projeto de ‘Gestão Flexível do Currículo’, dando a possibilidade às escolas para, dentro dos limites do currículo nacional, organizarem e gerirem autonomamente o processo de ensino-aprendizagem. Assim, atendendo aos seus contextos, as escolas podiam gerir a carga horária das disciplinas e incluir no currículo disciplinas de cariz local. Nesse sentido, os documentos centrais de incidência curricular produzidos pelos XIII e XIV governos constitucionais – Decretos-Leis n.º 6/2001 e n.º 7/2001, ambos de 18 de janeiro – previam que, no quadro da autonomia das escolas, as estratégias de desenvolvimento do currículo nacional, visando adequá-lo ao contexto de cada escola, deveriam basear-se num “projecto curricular de escola, concebido, aprovado e avaliado pelos respectivos órgãos de administração e gestão” (Decreto-Lei n.º 6/2001 e Decreto-Lei n.º 7/2001, art.º 2.º, n.º 3)”. Consequentemente, as estratégias de concretização e desenvolvimento do currículo nacional e do projeto curricular de escola, visando adequá-los ao contexto de cada turma, seriam, por sua vez, objeto de um “projecto curricular de turma” (*ib.*).

Simultaneamente, no 3.º CEB, eram introduzidas áreas curriculares não disciplinares transversais, como o ‘Estudo Acompanhado’, a ‘Educação para a Cidadania’ e o ‘Projeto Interdisciplinar’ e, no ES, a ‘Área de Projeto’, nos cursos gerais, e a ‘Área de Projeto Tecnológico’, nos cursos tecnológicos. Esta transversalidade correspondia a uma visão específica do desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem:

“havia essa preocupação de ir libertando a escola da rigidez das disciplinas, que foi extremamente difícil, porque havia os grupos de docência, toda uma burocracia e uma estrutura administrativa montada, que dificultava muitíssimo essa flexibilidade da vida escolar.”

(E6.Benavente, p. 226)

A intenção de libertar a escola da rigidez disciplinar sustentou as revisões curriculares de que vimos falando, tendo como um dos seus princípios basilares a “definição, ao nível do desenho curricular e da construção dos programas, de um processo de ensino-aprendizagem baseado em competências” (Álvares & Calado, 2014, p. 212) de natureza pessoal, académica e profissional. Este princípio orientador e a pretensa dicotomia entre conhecimentos e competências são explicados pela principal protagonista da mudança de paradigma então ensaiada, a antiga SEE, Ana Benavente:

“Há um grande preconceito [relativamente] às competências, porque a palavra ‘competências’ vinha do ensino profissional e [porque, alegadamente,] ‘competência’ não é o mesmo que ‘conhecimento’. Mas, para mim, competência é o conhecimento em ação.”

(E6.Benavente, p. 240)

Assumindo embora uma importância central, a gestão flexível do currículo nacional não esgotou as medidas políticas de desenvolvimento curricular encetadas nos XIII e XIV governos constitucionais do PS. As medidas de combate ao insucesso e ao abandono, conduziram, como vimos anteriormente, a um conjunto de soluções curriculares, materializadas em diferentes vias e percursos alternativos, que consubstanciavam outras tantas formas de diversificação curricular como os ‘currículos alternativos’, de que daremos conta mais à frente.

6.2.1.2. O combate à dispersão no quadro da reafirmação do currículo nacional

O XV governo constitucional promoveu programas alternativos de formação, no âmbito do seu ‘Programa Nacional de Prevenção do Abandono Escolar’ (PNAPAE), que tiveram expressão prática através dos já referidos CEF, dos Cursos Profissionais e dos

Cursos de Especialização Tecnológica, que constituíram outras tantas propostas de diversificação curricular. Não obstante, este governo (PSD/CDS) divergiu significativamente das políticas de currículo adotadas pelos dois governos precedentes.

Em causa estava a necessidade de uma verdadeira reforma curricular do ES, ao contrário dos ajustamentos que, na opinião do responsável ministerial de então, o ministro David Justino, vinham sendo implementados:

“Não se pense que o problema se restringe a uma opção terminológica. (...). Só quem não conheça as implicações profundas que teriam as (...) propostas [incluídas na revisão curricular] é que se pode deixar confundir por uma intenção pública de realizar pequenos ajustamentos curriculares.”

(Justino, Fernandes, Almeida, & Raposo, 2006, p. 9)

As divergências centravam-se em aspetos como a abrangência e finalidade dos *curricula* e o processo de ensino-aprendizagem deles decorrente:

“estavam muito orientadas (...) para o problema do perfil do aluno – agora estou a utilizar uma expressão mais recente – o perfil do aluno à saída do Ensino Básico, (...) para competências. Desde essa altura que fiquei muito alerta relativamente a esta conceção, e isso era, digamos, algo que eu não podia aceitar.”

(E3.Justino, pp. 132-133)

No que respeita à revisão curricular do ES (Decreto-Lei n.º 7/2001, de 18 de janeiro), a opção foi a da sua revogação, mas quanto à designada reorientação curricular do EB, o ex-governante lamenta: “eu já não fui a tempo de alterar, já estava no terreno – elevava as cargas horárias, por exemplo, com custos relativamente consideráveis, sem que isso se pudesse traduzir em melhores conteúdos ou práticas que fossem práticas distintivas (*ib.*). Nessas condições, considerou-se “não estarem reunidas as condições essenciais para a efectiva aplicação prática desta revisão curricular e, acima de tudo, para dela extrair todos os efeitos inerentes a uma verdadeira opção estratégica nacional para o ensino secundário.” (Decreto-Lei n.º 156/2002, de 20 de junho, Preâmbulo).

Em alternativa, David Justino defendia uma verdadeira reforma curricular: “Desde cedo que o processo alternativo (...) se assumiu como uma reforma, ou seja, como uma intenção de mudar profundamente uma parte significativa do sistema de ensino português.” (Justino, Fernandes, Almeida, & Raposo, 2006, p. 10), a qual assentava na redefinição dos ciclos do ensino, que passariam a ser três, em vez de quatro, assumindo o primeiro a duração de seis anos e os restantes três anos cada, num percurso escolar de doze anos. Para permitir tal modificação, o governo aprovou uma nova Lei de Bases do

Sistema Educativo que seria vetada pelo Presidente da República, à época, sob a alegação de não ter na sua base um consenso partidário alargado.

Nessas condições, a reforma curricular (Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de março), “retoma o conceito de currículo nacional, mas desta vez entendido como currículo mínimo, a partir do qual as escolas poderão definir as estratégias próprias a consagrar no seu projeto curricular de escola” (Justino, Fernandes, Almeida, & Raposo, 2006, p. 24). Dir-se-ia que tal propósito representava uma continuidade relativamente à dos governos precedentes. Na realidade a aposta em “estratégias de desenvolvimento do currículo nacional (...) objecto de um projecto curricular de escola, integrado no respectivo projecto educativo” (Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de março, art.º 2, n.º 4), tinha subjacente uma assumida divergência quanto ao intervencionismo e rigidez curricular da revisão curricular anterior.

Neste contexto, a proclamada ‘retoma’ do currículo nacional deve ser lida num contexto de crítica às opções curriculares dos governos precedentes, com destaque para a dispersão curricular e disciplinar e para a organização do currículo por competências.

6.2.1.3. O reforço curricular em contexto de emergência dos resultados

Com o XVII governo constitucional, as medidas de desenvolvimento curricular entroncaram-se com as do combate ao insucesso e ao abandono. Nesse aspeto, merece destaque “a adopção de medidas tendentes ao alargamento da oferta dos cursos tecnológicos, artísticos especializados profissionalmente qualificantes, profissionais e de educação/formação” (Decreto-Lei n.º 24/2006, de 6 de fevereiro, Preâmbulo).

Sem colocar em causa a reforma curricular referida (Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de março), optou-se pela realização de ajustamentos tidos como necessários para alcançar a “generalização dos cursos profissionais, (...), respondendo melhor às expectativas dos jovens” (E5.Rodrigues, p. 173). Neste aspeto, o ministério de Maria de Lurdes Rodrigues ultrapassou largamente a dimensão que envolveu a recriação do ensino profissional levada a cabo pelo XV governo:

“A ideia do ministro David Justino, com aquela reforma do secundário, não era generalizar o ensino profissional a todas as escolas. A ideia dele era fazer escolas profissionais públicas, (...). Na altura, o ministro David Justino já tinha seleccionado em todo o país umas dez escolas e ia fazer delas escolas profissionais. (...). Nós não conseguíamos resolver o problema de generalizar o ensino secundário com dez escolas

apenas. Nós precisávamos de muito mais escolas em todo o país a fazer cursos profissionais.”

(E5.Rodrigues, pp. 173-174)

As medidas de âmbito curricular desenvolvidas pelo XVII governo foram pautadas pela declarada preocupação com a eficiência e eficácia do sistema. Também a falta de articulação curricular entre ciclos, no EB, sobretudo nos iniciais, se tornou um foco da atenção do ME:

“Quando se olhava para o sistema, percebia-se que o 1.º ciclo tinha ficado muito abandonado não tinha tido uma efetiva integração na escola básica de 9 anos. Passámos da 4ª classe como escolaridade obrigatória para o 9.º ano, sem ter integração de todos os ciclos de ensino. Portanto, esse foi o primeiro foco – o 1.º ciclo.

A medida emblemática do governo era a introdução do Inglês, mas o que se fez foi aproveitar a introdução do Inglês para promover uma integração do 1.º ciclo nos restantes ciclos de ensino, integração pedagógica, integração organizacional, funcional.”

(E5.Rodrigues, p. 169).

A atenção à eficiência e à eficácia do sistema conduziu a medidas de reforço e complemento curricular como o ‘Plano de Ação da Matemática’ (PAM), o ‘Plano Nacional de Leitura’ (PNL) ou os planos de recuperação, bem como a criação das ‘Atividades de Enriquecimento Curricular’ (AEC). Todo este conjunto de medidas visava densificar pedagogicamente os percursos escolares, conferindo-lhes sentido, finalidade e certificação:

“No fundo, garantir que não se cumpria apenas a escolaridade, mas que se promovia a escolarização. As crianças estão de facto 15 anos na escola, mas concluem o quê? Saem com que diploma? Era garantir que eram anos conclusivos, com significado pedagógico, com resultados mais positivos.”

(E5.Rodrigues, p. 171)

A “complexidade resultante da sobreposição destas reformas estruturais sucessivas” que, desde 2001, vinham sendo implementadas, foi preocupação do XVII governo (e do XVIII que lhe sucedeu, com o mesmo posicionamento ideológico) tendo-se acentuado com a “introdução subsequente de mudanças e inovações curriculares: novas disciplinas, áreas curriculares não disciplinares, alguns programas novos ou renovados” (ME/DGIDC, 2010). Tal preocupação encontra-se na base do projeto das ‘Metas de Aprendizagem’ iniciado em 2010:

“O projecto ‘Metas de Aprendizagem’ insere-se na Estratégia Global de Desenvolvimento do Currículo Nacional delineada pelo Ministério da Educação em Dezembro de 2009. Consiste na concepção de referentes de gestão curricular para cada

disciplina ou área disciplinar, em cada ciclo de ensino, desenvolvidos na sua sequência por anos de escolaridade, incluindo ainda metas finais para a Educação Pré-escolar. Estes referentes são passíveis de ajustamentos no quadro da autonomia de cada escola ou agrupamento de escolas. Traduzem-se na identificação das competências e desempenhos esperados dos alunos, no entendimento que tais competências e desempenhos evidenciam a efectiva concretização das aprendizagens em cada área ou disciplina e também as aprendizagens transversais preconizadas nos documentos curriculares de referência (Currículo Nacional ou Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar, e Programa ou Orientações Programáticas da Disciplina ou Área Disciplinar).”

(ME/DGIDC, 2010)

Entendidas como “evidências de desempenho das competências que deverão ser manifestadas pelos alunos, sustentadas na aquisição dos conhecimentos e capacidades inscritos no currículo formal” (ME/DGIDC, 2010), as Metas de Aprendizagem eram apresentadas como “resultados de aprendizagem esperados” (*ib.*). Integrando-se na estratégia mais geral para o desenvolvimento de um Currículo Nacional do Ensino Básico e Secundário, as Metas de Aprendizagem visavam, assim, “operacionalizar, em termos de resultados de aprendizagem esperados, as competências que devem resultar, para cada ciclo e área ou disciplina, do conhecimento sólido dos respectivos conteúdos, conceitos estruturantes e processos de uso e construção desses conhecimentos.” (*ib.*). Nessa perspetiva, as Metas de Aprendizagem perspetivavam resultados em termos de competências observáveis.

6.2.1.4. A focagem curricular e a orientação para os resultados

Em matéria de currículo, as políticas perpetradas pelo XIX governo constitucional retomaram a preocupação com a redução da dispersão curricular nos 2.º e 3.º CEB, preconizando “o reforço da aprendizagem em disciplinas estruturantes como a Língua Portuguesa e a Matemática” (Decreto-Lei n.º 94/2011, de 3 de agosto, Preâmbulo), anteriormente, também defendida pelos XV e XVI governos. Nas palavras do então ministro da educação, Nuno Crato, a questão era de enorme pertinência, dada a existência de “uma série de questões que nos parecia estarem a ser prejudicadas pelo facto de haver essa dispersão curricular.” (E4.Crato, p. 210):

“Na altura, fizemos gráficos, estudámos o problema estatisticamente e chegámos à conclusão de que Portugal era o campeão da dispersão curricular da Europa, era o país que tinha uma maior diversidade de disciplinas e com menos centralidade das disciplinas fundamentais.”

(E4.Crato, p. 210)

A focagem curricular ocorreu, por via indireta, através do estabelecimento de Metas Curriculares, em referência às quais se regulava o currículo praticado:

“a existência de metas curriculares muito pormenorizadas, porque nós não podemos fazer uma avaliação se não estiver muito claro aquilo que vamos avaliar. Desse ponto de vista, nós achámos que os programas tinham lacunas, deficiências, estavam demasiado vagos, estavam demasiado prescritivos, em termos de métodos e pouco prescritivos em termos de resultados. Na tentativa de não mudar tudo, mas fazer adaptações passo a passo, criámos metas curriculares.”

(E4.Crato, p. 202)

A opção foi, por isso, induzir as mudanças através da avaliação e das metas curriculares, as quais constituíam, no quadro dos programas das disciplinas, a referência de “conhecimentos e capacidades a adquirir e a desenvolver pelos alunos de cada nível e de cada ciclo de ensino” (Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, art.º 2.º, n.º 3). Referindo pormenorizadamente a aprendizagem a realizar pelos alunos, em cada uma das disciplinas, as metas passariam a ser o “objeto prioritário de ensino”, dimensão prescritiva que era reforçada pelo facto de as mesmas constituírem “um referencial para a avaliação interna e externa, com especial relevância para as provas finais e exames elaborados pelo GAVE (Educare, 2013).

Tendo como precedentes as Metas de Aprendizagem (XVII e XVIII governos), cuja “reformulação” era considerada imperativa dadas as “limitações quanto à função que poderiam ter na gestão do ensino” e a “forma como nelas foram compatibilizados os conteúdos programáticos com os objetivos do então «Currículo Nacional»” (Despacho n.º 5306/2012, de 2 de abril, Preâmbulo), as Metas Curriculares definiam “os conhecimentos e as capacidades essenciais” a adquirir pelos alunos, bem como os conteúdos dos programas curriculares (*ib.*). Nos termos do despacho, organizavam e facilitavam o ensino, dado providenciarem “uma visão o mais objetiva possível daquilo que se pretende alcançar, permite que os professores se concentrem no que é essencial e ajuda a delinear as melhores estratégias de ensino” (*ib.*).

A necessidade de evoluir das Metas de Aprendizagem para as Metas Curriculares foi justificada com a alegada vaguidade e imprecisão das primeiras, o que teria dificultado a sua consecução:

“Ao se confundirem metas de aprendizagem concretas com objetivos vagos e muito gerais, metas curriculares com métodos de ensino e metas cognitivas com atitudes,

continuou-se a não se destacar devidamente os conhecimentos e capacidades a adquirir pelos alunos em cada disciplina.”

(Despacho n.º 5306/2012, de 2 de abril, Preâmbulo).

Entendendo o currículo como “o conjunto de conteúdos e objetivos que, devidamente articulados, constituem a base da organização do ensino e da avaliação do desempenho dos alunos” (Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de junho, art.º 2, n.º 1), o diploma afirmava as Metas Curriculares como a referência prática das aprendizagens:

“Os conhecimentos e capacidades a adquirir e a desenvolver pelos alunos de cada nível e de cada ciclo de ensino têm como referência os programas das disciplinas e áreas curriculares disciplinares, bem como as metas curriculares a atingir por ano de escolaridade e ciclo de ensino, homologados por despacho do membro do Governo responsável pela área da educação.”

(Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, art.º 2, n.º 3)

Simultaneamente, as Metas Curriculares constituíam-se como indicadores de consecução das aprendizagens no quadro da avaliação interna e externa:

“Os processos de avaliação interna serão acompanhados de provas e exames de forma a permitir a obtenção de resultados fiáveis sobre a aprendizagem, fornecendo indicadores da consecução das metas curriculares e dos conteúdos disciplinares definidos para cada disciplina.”

(Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, Preâmbulo)

No combate à dispersão curricular, para além da focalização induzida pelas Metas Curriculares, foram alteradas as cargas horárias das disciplinas, atribuindo-se mais tempo ao Português e à Matemática e, simultaneamente, reduzindo-se as cargas horárias das disciplinas consideradas não essenciais:

“O problema é que na altura nós tínhamos a Atividade de Projeto, a Educação para a Cidadania... Eu já nem me lembro bem, mas tínhamos muitas atividades e algumas disciplinas que não eram centrais e, sendo todas importantes – tudo é importante, as artes são importantes, a Filosofia é importante, tudo é importante – há disciplinas sem as quais não se consegue avançar nas outras, e essas disciplinas são essencialmente o Português e a Matemática, mas também as disciplinas à volta destas, as Ciências, o Inglês, às quais nós demos uma importância muito grande.”

(E4.Crato, p. 210)

Nessa perspetiva, o XIX governo adotou, desde cedo, no EB, uma estratégia de valorização das duas disciplinas consideradas centrais:

“Mais tempo para Português e para Matemática. Isso foi a primeira coisa que nós fizemos. Fizemos logo no 1.º ano. Nós chegámos ao governo em julho e quando saíram os resultados dos exames, um pouco depois, os resultados eram fracos, muito fracos a Português e a Matemática, e nós demos logo (...) mais tempo para Português e para

Matemática, mesmo antes de se ter feito uma revisão da estrutura curricular que se fez para o ano letivo seguinte.”

(E4.Crato, p. 211)

A referida revisão da estrutura curricular viria a ocorrer em 2012, no segundo ano de mandato do governo, e a norma que a enquadrava enunciava o seu propósito:

“melhorar a qualidade do que se ensina e do que se aprende (...) [procedendo] à introdução de um conjunto de alterações destinadas a criar uma cultura de rigor e de excelência, através da implementação de medidas no currículo dos ensinos básico e secundário”.

(Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, Preâmbulo)

De entre essas medidas, o combate à dispersão curricular emergia como uma prioridade:

“no reforço de disciplinas fundamentais, tais como o Português, a Matemática, a História, a Geografia, a Físico-Química e as Ciências Naturais, na promoção do ensino do Inglês, que passará a ser obrigatório por um período de cinco anos.”

(Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, Preâmbulo)

Nesse mesmo sentido, no 3.º CEB, e relativamente às ciências experimentais, foi possibilitado o desdobramento de turmas, e o reforço do tempo que lhes era dedicado (Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho). Quanto ao ES, reforçou-se a disciplina de Português do 12.º ano de escolaridade, que passou a ter uma carga letiva mais adequada à importância desta disciplina, sem prejuízo de se continuar a valorizar as duas disciplinas anuais de opção.” (Preâmbulo). A carga horária das disciplinas de opção foi reduzida em um terço, sem que o programa tivesse sido alterado, recomendando-se aos docentes a gestão dos programas de acordo com a nova carga horária.

6.2.1.5. As aprendizagens essenciais no quadro da flexibilidade curricular

As prioridades subjacentes às orientações, em matéria de currículo, adotadas pelo XIX governo, viriam a sofrer forte discordância por parte do governo seguinte¹³⁴, de filiação centro-esquerda, que as considerou empobrecedoras do currículo, “reduzindo-o às disciplinas nucleares” (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 101). Para o SEE, João Costa, a “diferenciação entre disciplinas estruturantes – Português e Matemática – e não estruturantes” tinha conduzido “sobretudo nos anos iniciais” a um grande afunilamento

¹³⁴ Na realidade, foi o segundo governo seguinte, já que ao XIX sucedeu o XX governo que, como já foi referido, não logrou ver aprovado o seu programa no parlamento, não tendo exercido funções efetivas.

curricular” (E7.Costa, p. 257).

Em coerência com estas críticas, a proposta do novo governo recupera a organização do currículo por competências, no quadro da transversalidade dos saberes que está na base da flexibilidade curricular, consagrada legalmente através do Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, tendo por base o ‘Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória’. Tal Perfil constituiu-se “como matriz comum para todas as escolas e ofertas educativas no âmbito da escolaridade obrigatória, designadamente ao nível curricular, no planeamento, na realização e na avaliação interna e externa do ensino e da aprendizagem. (Despacho n.º 6478/2017-SEE, de 9 de julho). A pretendida transversalidade incorpora em si mesmo um propósito inclusivo, já que propõe um ponto de chegada comum – o perfil do aluno no final do seu percurso escolar – independentemente das vias escolhidas, das declinações curriculares prosseguidas ou da operacionalização dos *curricula*.

Neste último aspeto, a medida de flexibilização curricular, ensaiada em primeira mão no ano escolar de 2017–2018, em 226¹³⁵ agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, como experiência pedagógica¹³⁶, e posteriormente generalizada à totalidade dos estabelecimentos de ensino público, particular e cooperativo, incluindo escolas profissionais, é considerada um exercício de “outorga de verdadeira autonomia às escolas” (E7.Costa, p. 260) fundado na convicção de que “o exercício efetivo de autonomia em educação só é plenamente garantido se o objeto dessa autonomia for o currículo.” (Despacho n.º 5908/2017–SEE, de 30 de junho, Preâmbulo).

A flexibilidade curricular permitia que as escolas pudessem gerir até 25 % do total da carga horária por ano de escolaridade, no caso das matrizes com organização semanal e do total da carga horária das componentes sociocultural e científica previstas para o ciclo de formação, no caso das matrizes com organização por ciclo de formação”

¹³⁵ Segundo Cosme (2018), a lista inicial de estabelecimentos de ensino aderentes ascendia a 234, o que significa que se terão registado oito desistências.

¹³⁶ Através do Despacho n.º 5908/2017, de 5 de julho, foi autorizada, em regime de experiência pedagógica, a implementação do projeto de autonomia e flexibilidade curricular dos ensinos básico e secundário, no ano escolar de 2017–2018. A experiência ocorreu em 226 agrupamentos escolares e escolas não agrupadas da rede pública e privada de ensino, cujos órgãos de direção/administração e gestão manifestaram interesse e decidiram implementar, aplicando-se aos anos iniciais de cada ciclo de estudos: 1.º, 5.º, 7.º e 10.º. No âmbito da autonomia e flexibilidade curricular, as escolas poderiam gerir até 25 % da carga horária semanal inscrita nas matrizes curriculares-base, por ano de escolaridade, ou, no caso dos CEF de jovens e dos cursos profissionais, da carga horária total do ciclo de formação (Despacho n.º 5908/2017–SEE, de 30 de junho, art.º 6.º).

(Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, art.º 12.º, n.º 1)¹³⁷, bem como a possibilidade de criar “domínios de autonomia curricular¹³⁸, ou novas disciplinas, não prejudicando a existência das áreas disciplinares e disciplinas previstas nas matrizes curriculares-base” (Despacho n.º 5908/2017–SEE, de 30 de junho, art.º 6.º)¹³⁹.

As respostas pedagogicamente mais adequadas ao contexto de cada comunidade educativa poderiam ser encontradas no quadro de uma relativa liberdade de gestão curricular, condicionada pela garantia do cumprimento do “tempo total anual por componente de currículo das matrizes curriculares-base com organização semanal” e da “carga horária por componente de formação prevista para o ciclo de formação nas matrizes curriculares-base das ofertas educativas e formativas organizadas por ciclo de formação.” (Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, art.º 11, n.º 4).

O balizamento do exercício da liberdade de gestão curricular passou ainda a ser efetuado através das designadas ‘aprendizagens essenciais’¹⁴⁰, apresentadas como uma solução potenciadora da articulação curricular e da integração de saberes:

“a organização do currículo pelas aprendizagens essenciais, que têm hoje uma estrutura comum, ou seja, conseguimos olhar para as aprendizagens de Português, de História, de Geografia, de Matemática e ver que elas são organizadas de uma mesma forma, o que permite e potencia um trabalho interdisciplinar, um trabalho de integração curricular”
(E7.Costa, p. 258)

Não obstante, as aprendizagens essenciais têm sido apropriadas como um currículo mínimo que contempla o que realmente importa, sobretudo porque se constituem como

¹³⁷ Posteriormente, através da Portaria n.º 181/2019, de 27 de maio, esta limitação foi aligeirada, permitindo-se às escolas com planos de inovação aprovados pela tutela uma gestão superior a 25% das matrizes curriculares-base das ofertas educativas e formativas dos ensinos básico e secundário.

¹³⁸ ‘Domínios de Autonomia Curricular’ (DAC) são definidos como “áreas de confluência de trabalho interdisciplinar e/ou de articulação curricular, desenvolvidas a partir da matriz curricular-base de uma oferta educativa e formativa, tendo por referência os documentos curriculares, em resultado do exercício de autonomia e flexibilidade, sendo, para o efeito, convocados, total ou parcialmente, os tempos destinados a componentes de currículo, áreas disciplinares e disciplinas” (Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, art.º 3.º, al. e))

¹³⁹ A limitação percentual para a implementação de opções curriculares próprias por parte das escolas poderia ainda ser ultrapassada quando estivesse em causa “o desenvolvimento de planos de inovação curricular, pedagógica ou de outros domínios, como sejam percursos curriculares alternativos, cursos de dupla certificação, nos termos a regulamentar por portaria do membro do Governo responsável pela área da educação. (Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, art.º 12.º, n.º 3).

¹⁴⁰ As ‘Aprendizagens Essenciais’ são definidas como “o conjunto comum de conhecimentos a adquirir, identificados como os conteúdos de conhecimento disciplinar estruturado, indispensáveis, articulados conceptualmente, relevantes e significativos, bem como de capacidades e atitudes a desenvolver obrigatoriamente por todos os alunos em cada área disciplinar ou disciplina, tendo, em regra, por referência o ano de escolaridade ou de formação” (Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, art.º 3.º, al. b).

referencial para a avaliação externa e para a aferição.

Nesta aceção, o currículo é revisitado na sua essência, no sentido de identificar o crucial e o acessório, tendo em vista o aprofundamento das aprendizagens:

“Como disse uma professora, que cito sempre: – Eu quero que os meus alunos aprendam, mas não consigo, porque tenho de lhes dar o programa – (...) por isso quisemos fazer este trabalho de emagrecimento do currículo com as associações profissionais, [que] foi muito difícil, mas, que me parece também, bem conseguido (...) na medida em que se mexeu nos programas de todos os anos [e] de todas as disciplinas.”
(E7.Costa, p. 260)

Como atrás foi referido, na base desta nova arquitetura curricular encontra-se o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória¹⁴¹. Pretende-se, assim, mobilizar o currículo no seu todo, afastando a divisão entre disciplinas estruturantes e não estruturantes:

“Há uma revalorização de todas as áreas do currículo, desde logo de uma forma que passa por não fazer distinções, ou seja, o Português é importante, a Matemática é importante, a História é importante, a Educação Física é importante. Por vezes, ainda antes de estar no governo, dizia: – Se uma disciplina não é estruturante, não está a fazer nada no currículo.”

(E7.Costa, p. 258)

Esta mobilização integral do currículo é também evidenciada na reposta relevância da disciplina de Educação Física, que com a equipa governativa precedente tinha sido tornada irrelevante em termos de peso classificativo, “passando esta a ser considerada, a par das demais disciplinas, para o apuramento da classificação final de todos os cursos do ensino secundário”. (Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, Preâmbulo).

6.2.2. As políticas de oferta formativa: a orientação de percursos no perene combate ao insucesso e ao abandono escolar

Um dos grandes, senão o maior objetivo das políticas educacionais, transversal às diversas equipas governamentais, no período em apreço (1995–2019), foi o da redução dos níveis do insucesso e do abandono escolares, cujos elevados índices constituíram uma regularidade dos diagnósticos efetuados pelos sucessivos governos, legitimando os

¹⁴¹ Assente em “competências transversais, transdisciplinares numa teia que inter-relaciona e mobiliza um conjunto sólido de conhecimentos, capacidades, atitudes e valores” no pressuposto de que o “cidadão de sucesso é conhecedor, mas é também capaz de integrar conhecimento, resolver problemas, dominar diferentes linguagens científicas e técnicas, coopera, é autónomo, tem sensibilidade estética e artística e cuida do seu bem-estar.” (Despacho n.º 5908/2017-SEE, de 30 de junho, Preâmbulo).

propósitos programáticos e as políticas que foram sendo adotadas para os contrariar. Identificado como um importante preditor do abandono, o insucesso escolar possui, relações estreitas com outros fenómenos sociais, como seja a eliminação da exploração do trabalho infantil, considerado um dos principais indutores do abandono escolar. Assim, o combate ao abandono foi perspectivado “combinando o reforço da acção social escolar [com uma] maior participação local na detecção das situações de ausência escolar” (XIV Governo Constitucional, 1999, p. 25).

A resiliência destes fenómenos face às estratégias adversativas encetadas pelos vários governos está espelhada na sua recorrente inscrição nos diferentes programas governamentais, como se constata pelos extratos que seguidamente apresentamos, numa sequência diacrónica:

“O alargamento da rede nacional de educação pré-escolar; o combate ao insucesso escolar; a expansão da taxa de escolarização ao nível secundário (...) são as tarefas imediatas que mobilizarão as energias do Governo e para as quais serão disponibilizados novos recursos.”

(XIII Governo Constitucional, 1995, pp. 3-4)

“Portugal está, finalmente, em condições de enfrentar a última batalha contra a exploração do trabalho infantil e o abandono escolar precoce e o insucesso nas aprendizagens.”

(XIV Governo Constitucional, 1999, p. 21)

“o Governo levará à prática, em matéria de educação e formação, as seguintes medidas: (...)

- o desenvolvimento de um conjunto de iniciativas sistematizadas de combate ao abandono durante a escolaridade obrigatória”.

(XV Governo Constitucional, 2002, p. 109)

“o XVI Governo Constitucional, no seguimento da política do anterior Governo, levará à prática, em matéria de educação e formação, as seguintes medidas: (...)

- o desenvolvimento de um conjunto de iniciativas sistematizadas de combate ao abandono durante a escolaridade obrigatória”.

(XVI Governo Constitucional, 2004, p. 188)

“As metas principais que pretendemos atingir, no fim da legislatura, são: (...) a redução drástica do insucesso no ensino básico e do abandono na transição para o secundário. (...)

As taxas actuais de frequência do ensino secundário são inaceitavelmente baixas e as taxas de repetência e abandono insuportavelmente altas. O País só dará um salto qualitativo quando generalizar, de facto (e não apenas na lei) a frequência do ensino secundário.”

(XVII Governo Constitucional, 2005, p. 46)

“Responder à diversidade social e cultural dos alunos, consolidando e desenvolvendo

os instrumentos de combate ao insucesso e ao abandono escolar precoce, sem transigir na exigência de aprendizagens com aproveitamento”

(XVIII Governo Constitucional, 2009, p. 49)

“Combate ao insucesso escolar, nomeadamente por via de uma intervenção atempada; (...)

Erradicação do abandono escolar em idades inferiores a 15 anos com sinalização dos alunos em risco e intervenções articuladas a nível local.”

(XIX Governo Constitucional, 2011, p. 119)

“A redução das desigualdades sociais deve começar, por um lado, pelo combate (...) ao abandono escolar precoce”

(XIX Governo Constitucional, 2011, p. 119)

“É preciso mobilizar a Ação Social Escolar para melhorar e aprofundar os apoios às crianças e jovens em situações de maior fragilidade social e económica, contribuindo ativamente para combater a pobreza, as desigualdades e o abandono escolar no âmbito de cada escola e de cada agrupamento.”

(XXI Governo Constitucional, 2015, p. 108)

“Relançar programas de formação contínua, em articulação com instituições de ensino superior, integrados numa política ativa de valorização dos professores e educadores, de combate às desigualdades, ao abandono e à retenção e de real melhoria do desempenho das escolas e agrupamentos.”

(XXI Governo Constitucional, 2015, p. 110)

Como veremos em seguida, o combate ao insucesso e ao abandono foi prosseguido com recurso a políticas de inclusão, sendo que a via mais frequente para alcançar o referido objetivo tem sido a da orientação de percursos, com maior ou menor nível de precocidade.

6.2.2.1. Os currículos alternativos e os programas de formação qualificante

O programa do XIII governo constitucional (1995-1999) considerava a educação “um direito que deve ser garantido a todos, com a maior duração possível” (p.117), salvaguardando que deveria ser feito “atendendo à diversidade de situações [e] de acordo com as necessidades de realização das pessoas” (*ib.*), numa antecipação daquilo que seria a diversificação de percursos consubstanciada em medidas como os currículos alternativos e a gestão flexível dos currículos, iniciadas nesse período. No seu programa o governo propunha-se:

“Garantir que nenhum jovem abandone o sistema de educação/formação sem uma qualificação certificada, assegurando, para a concretização deste objectivo, as necessárias articulações institucionais entre, por um lado, as entidades que tutelam os sistemas de educação e formação profissional e, por outro, os parceiros sociais, nomeadamente as Associações Patronais, Sindicais e Profissionais”.

(XIII Governo Constitucional, 1995, p. 118)

Este propósito é sublinhado pela SEE, à altura, destacando a diversificação dos percursos com o objetivo declarado da inclusão:

“se no Básico o processo era muito mais nesta perspetiva que acabei de referir, para todos, para garantir que todos até ao final do nono ano construíssem os conhecimentos e tivessem inclusão (...). No Ensino Secundário, que à época não fazia parte do ensino obrigatório, o desafio era criar alternativas.”

(E6.Benavente, pp. 228-229)

Na realidade, a construção de alternativas não se circunscreveria apenas ao ES, tendo-se apostado na “diversificação das respostas educativas [também] ao nível da escolaridade obrigatória” (XIV Governo Constitucional, 1999, p. 25), então limitada ao 9.º ano de escolaridade. A diversificação dos percursos enfrentava, contudo, alguns anticorpos na sociedade, que nela percecionava um retorno à discriminação social vigente antes da revolução de 25 de abril de 1974 e que esta veio abolir, criando vias únicas com acesso ao ensino superior. Daí a preocupação justificativa da governante:

“o que se procurou no Secundário foi criar essas passagens, para não criarmos eleitos e excluídos. [A ideia era a de] quem continuasse para o Secundário pudesse sempre, qualquer que fosse a opção, a qualquer momento, retomar outras vias e ter acesso ao Politécnico, à Universidade ou a formações superiores.”

(E6.Benavente, p. 229)

Por consequência, impunha-se que a diversificação da oferta a ocorrer, nesse nível de ensino, se efetuassem sem os constrangimentos decorrentes da depreciação social das chamadas vias profissionalizantes, nas palavras da então SEE, Ana Benavente, “que garantisse a todos que não havia percursos, de primeira, de segunda e de terceira” (E6.Benavente, p. 224). Não obstante, sob o mandato dos XIII e XIV governos constitucionais, ambos de orientação centro-esquerda (PS), as políticas de combate ao insucesso e ao abandono adquiriram centralidade, constituindo a aposta na disponibilização de vias curriculares alternativas uma das principais opções. Foi no decurso destes mandatos que “começaram a ser desenvolvidas estratégias de discriminação positiva visando garantir o cumprimento da escolaridade obrigatória e a luta contra a exclusão escolar e social, designadamente nas periferias das grandes cidades” (Dias, Tomás, Gama, & Lopes, 2011, p. 87) de que são exemplo os designados Territórios Educativos de Intervenção Prioritária¹⁴², um programa baseado no

¹⁴² Territórios Educativos de Intervenção Prioritária – TEIP, criados pelo Despacho n.º 147-B/ME/1996, de 1 de agosto.

favorecimento, em termos de recursos, das escolas situadas em contextos particularmente deprimidos do ponto de vista socioeconómico. Mas várias foram as soluções encontradas e implementadas tendo como base derivações do currículo nacional, entre as quais se contam:

- os Currículos Alternativos, cujo âmbito, por via do Despacho n.º 22/SEEI/1996, de 20 de abril, passou a abranger os alunos com “insucesso escolar repetido, problemas de integração na comunidade escolar, risco de abandono da escolaridade básica e dificuldades condicionantes da aprendizagem.”
- os Cursos de Educação e Formação Profissional Inicial (CEFPI – 9.º Ano+1), destinados aos jovens com 15 anos de idade (com frequência do 9.º ano ou com o 9.º ano completo) de forma a garantir uma formação profissional qualificante para os que não pretendessem prosseguir de imediato os estudos.”
- o PIEF (Programa Integrado de Educação e Formação), visando “a reinserção escolar, através da integração em percurso escolar regular ou da construção de percursos alternativos, de educação ou formação.”
- o Programa 15–18 “inserido nas medidas de flexibilização das ofertas curriculares, nomeadamente no que respeita ao cumprimento da escolaridade obrigatória e à aquisição de competências nucleares que permitissem uma efectiva integração no mundo do trabalho”.
- o 10.º ano profissionalizante criado “com o objectivo (...) de conferir uma qualificação profissional de nível II aos jovens que concluíram com aproveitamento o 9.º ano de escolaridade sem a pretensão imediata de prosseguir estudos ou aos jovens que tendo frequentado o Ensino Secundário, sem o concluir, procurem uma qualificação profissional.”

(Canavarro, 2004, pp. 85-89)

Também os dois principais diplomas legais sobre a estrutura curricular dos ensinos básico e secundário, produzidos pelo XIV governo constitucional – Decreto-Lei n.º 6/2001 e Decreto-Lei n.º 7/2001, respetivamente – consagraram a diversidade das oferta educativas e dos percursos de formação “tomando em consideração as necessidades dos alunos, por forma a assegurar que todos possam desenvolver as competências essenciais e estruturantes definidas para cada um dos ciclos” (Decreto-Lei n.º 6/2001 de 18 de janeiro, art.º 3.º, al. i)), “as necessidades da sociedade e os interesses e motivações dos jovens” (Decreto-Lei n.º 7/2001, de 18 de janeiro, art.º 3.º, al. b)).

6.2.2.2. O Programa Nacional de Prevenção do Abandono Escolar e a aposta no ensino profissional e nos Cursos de Educação e Formação

O programa do XV governo constitucional, apontava para “a promoção do ensino tecnológico e do ensino profissional, em estreita articulação com os centros de formação, de forma a dotar de competências adequadas todos os alunos que, tendo concluído a

escolaridade básica, desejem entrar no mercado de trabalho” (XV Governo Constitucional, 2002, p. 110).

Com base no diagnóstico efetuado no início do mandato, revelador de baixas taxas de escolarização, em concomitância com altas taxas de abandono, foi lançado pelo ministério de David Justino o Programa Nacional de Prevenção do Abandono Escolar (PNAPAE) que, entre outras medidas, contemplava a “dinamização de programas alternativos de formação, abertos a toda a comunidade de alunos mas especificamente dirigidos aos que revelam insucesso, capazes de conferirem certificados parcelares de competência em áreas como, por exemplo, as Tecnologias de Informação e Comunicação” (ME/MSST, 2008).

Com vista a “atribuir um sentido de utilidade e de vocação à escola” o referido programa propunha, entre outras medidas:

“– A duplicação até 2010 do número de vagas para alunos do ensino Profissional e Tecnológico de nível Secundário, a um ritmo desejável e sustentado, para o primeiro dos casos, de aumento de 10%/ano.

– A constituição até 2006 duma rede nacional (Rede EDUTEC) de 15 a 20 escolas públicas de referência, identificadas por projectos inovadores de educação-formação, integrando na sua oferta o novo Ensino Secundário completo, isto é, os actuais 3.º Ciclo do Ensino Básico, o Secundário e o Pós-Secundário, diversificando a oferta educativo-formativa, para além da regularmente oferecida pela Escola, incluindo nesta os Cursos de Educação-Formação (nível II), Ensino Profissional (nível III), Sistema de Aprendizagem (níveis III e IV) e Cursos de Especialização Tecnológica (CET’s) (...).

– O incentivo à oferta de cursos profissionalmente qualificantes de nível II e possibilitar, a partir de 2005-2006, o acesso a uma oferta profissionalmente qualificante de nível II (*e.g.*, Cursos de Educação-Formação) a partir da idade de 14 anos.”

(Canavarro, 2004, pp. 118-119)

Para além das medidas do PNAPAE, o XV governo constitucional adotou e implementou um conjunto de medidas que privilegiaram a orientação de percursos para fixar alunos e tornar conclusivos os respetivos trajetos académicos. Entre elas enumeram-se:

– a introdução do Plano de Educação e Formação - PEF (Despacho Conjunto 948/2003, de 25 de Agosto de 2003) como forma de concretização do PIEF.

– a criação em 2002 dos Cursos de Educação-Formação (Despacho Conjunto n.º 279/2002, de 12 de Março¹⁴³), do ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade, visando “dinamizar uma oferta educativa e formativa junto dos jovens, entre os 15 e 18 anos de idade, que se encontram em risco de abandono escolar antes do

¹⁴³ Revoga os anteriores Diplomas que consagraram os ‘cursos 9+1’ e o ‘Programa 15–18’.

9.º ano de escolaridade, através de uma tipologia de itinerários estruturados de acordo com as habilitações de acesso, privilegiando uma estrutura curricular acentuadamente profissionalizante.”

(Canavarro, 2004, p. 94)

6.2.2.3. A generalização da oferta do ensino profissional

Já na vigência do XVII governo, assistiu-se à reafirmação dos CEF para jovens com idades superiores a 15 anos,

“para lhes dar uma segunda oportunidade de concluir o 9.º ano. As escolas profissionais privadas foram desafiadas a desenvolver esta oferta e fizeram-no, porque foi também uma forma de captarem alunos para os cursos profissionais ao nível do secundário.”

(E5.Rodrigues, p. 170)

Simultaneamente, foi promovida a generalização dos cursos profissionais no ensino secundário “para melhorar os resultados (...), porque aí, então, era absolutamente dramático: as taxas de insucesso eram na ordem dos 50%.” (E5.Rodrigues, p. 170).

A importância das chamadas vias profissionalizantes na estratégia de combate ao insucesso e ao abandono está bem patente nas palavras de Maria de Lurdes Rodrigues:

“é a partir de 2005, com medidas mais fortes de manutenção da reforma que o Ministro David Justino tinha promovido e o alargamento dos cursos profissionais, que essa taxa vem por aí abaixo e, até aos dias de hoje, não parou de descer” (E5.Rodrigues, p. 172).

Quanto à existência de uma relação estreita entre a diversificação da oferta e a regressão das taxas de insucesso e de abandono, a ex-governante é perentória: “No secundário há e no básico também, porque sem os CEF não tínhamos conseguido” (E5.Rodrigues, p. 172).

6.2.2.4. Os cursos vocacionais e a reorientação dos percursos malsucedidos

A partir de 2012, o governo de coligação PSD-CDS (XIX governo constitucional) foi mais longe nesta opção pela reorientação de percursos, como forma de colmatar o insucesso e o abandono escolar. A resposta foi estruturada em torno dos designados Cursos Vocacionais (Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho), com a inovação de poderem receber alunos a partir dos 13 anos no EB (no 2.º CEB), que registassem pelo menos duas retenções nesse ciclo (Portaria n.º 292-A/2012–MEC, de 26 de setembro, art.º 1.º, n.º 2). Nessas condições, o EB vocacional constituiu uma novidade face aos anteriores CEF, que recebiam alunos com experiências de insucesso apenas a partir dos 15 anos.

Estes cursos foram operacionalizados inicialmente em 12 escolas do ensino público e privado, em 2012-2013, como experiência-piloto de oferta formativa. O encaminhamento dos alunos era precedido de “um processo de avaliação vocacional, por psicólogos escolares, [que demonstrasse] ser esta a via mais adequada às necessidades de formação dos alunos” (Preâmbulo)¹⁴⁴.

Posteriormente, dá-se o alargamento¹⁴⁵ desta oferta formativa a escolas públicas e privadas, privilegiando-se “a aquisição de conhecimentos em disciplinas estruturantes, como o português, a matemática e o inglês, como o primeiro contacto com diferentes atividades vocacionais” (*ib.*). Não isenta de críticas, por introduzir a dualidade de percursos, em níveis etários para os quais a oferta se encontrava unificada há muito, esta opção viria a abranger um número crescente de alunos¹⁴⁶. Contrapondo às críticas de encaminhamento precoce dos pré-adolescentes, o próprio despacho salvaguardava a intercomunicabilidade entre vias, embora de forma condicionada:

“qualquer aluno que frequente estes cursos terá a possibilidade de regressar ao ensino regular no início do ciclo de estudos seguinte, após a realização das provas finais de 6.º ou 9.º anos. Os alunos que pretendem seguir o ensino profissional ou o vocacional de nível secundário, a regulamentar, não necessitam de realizar as provas finais.”

(Portaria n.º 292-A/2012-MEC, de 26 de setembro, Preâmbulo)

A partir do ano letivo de 2013–2014, inicialmente também em projeto-piloto concretizado em 22 escolas do EB, os cursos vocacionais seriam alargados ao ES, constituindo-se como alternativa aos cursos científico-humanísticos e ao ensino profissional (Portaria n.º 276/2013-MEC, de 23 de agosto).

6.2.2.5. O Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar e o novo paradigma da inclusão

As políticas educacionais de inclusão, delineadas pelo XXI governo, focaram-se na promoção do sucesso para a generalidade dos alunos, tomando o Perfil dos Alunos à saída da Escolaridade Obrigatória como referencial do sucesso, procurando garantir que fosse atingido por todos, ainda que por via de percursos diferenciados. (*vd.* Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho). Com vista a tal objetivo, foram definidas medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão, organizadas em três níveis de intervenção: universais,

¹⁴⁴ O acesso a estes cursos não era obrigatório, exigindo o acordo dos encarregados de educação.

¹⁴⁵ Por via do Despacho n.º 4653/2013, de 25 de março.

¹⁴⁶ Em dois anos (2013–2015) o número de alunos passou de uma experiência numa dúzia de escolas e menos de 300 alunos, para mais de 24 mil (Leiria, 2015).

seletivas e adicionais (Quadro 20):

Quadro 20 - Medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão

Nível de intervenção	Medidas
Universal	<ul style="list-style-type: none"> - diferenciação pedagógica; - acomodações curriculares; - enriquecimento curricular; - promoção do comportamento pró -social; - intervenção com foco académico ou comportamental em pequenos grupos.
Seletivo	<ul style="list-style-type: none"> - percursos curriculares diferenciados; - adaptações curriculares não significativas; - apoio psicopedagógico; - antecipação e o reforço das aprendizagens; - apoio tutorial.
Adicional	<ul style="list-style-type: none"> - frequência do ano de escolaridade por disciplinas; - adaptações curriculares significativas; - plano individual de transição; - desenvolvimento de metodologias e estratégias de ensino estruturado; - desenvolvimento de competências de autonomia pessoal e social.

Fonte: Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho

As medidas universais são dirigidas a todos os alunos, mesmo para quem requeira medidas seletivas ou adicionais (Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, art.º 8.º, n.º 3). Simultaneamente, é lançado o PNPSE, envolvendo cerca de 650 Agrupamentos de Escolas/Escolas não Agrupadas que, para o efeito, elaboraram Planos de Ação Estratégica específicos, definindo medidas concretas de intervenção, cuja aplicação seria acompanhada centralmente através de uma “Estrutura de Missão, de natureza científica e de acompanhamento e proximidade aos estabelecimentos de ensino básico e secundário.” (Resolução 23/2016/CM, de 24 de março).

6.2.3. As políticas de *accountability*: da construção da máquina informativa à regulação do sistema

6.2.3.1. O défice de informação: uma realidade recorrente

A ausência ou insuficiência de informação foi frequentemente invocada pelos principais governantes para preconizarem a necessidade uma maior *accountability* do sistema educativo, como condição *sine qua non* para a respetiva regulação.

O XIII governo constitucional identificava a informação sobre o sistema como algo essencial à “gestão estratégica da qualidade educativa” a qual implicava:

“o desenvolvimento de processos de informação e comunicação e o aumento da visibilidade do sistema, reconhecendo-se, assim, a necessidade de serem criados

sistemas alargados de informação entre instituições, serviços e públicos no domínio das políticas educativas”.

(Benavente, 2004, p. 79)

Esta mesma preocupação foi assumida por David Justino, ainda em momento prévio ao respetivo mandato no XV governo:

“A primeira intervenção que eu fiz na Assembleia da República, era eu deputado, em 1999, mais ou menos, foi na área da educação, precisamente dirigida à Secretária de Estado, Ana Benavente, e perguntei-lhe: – Senhora Secretária de Estado, diga-me qual é a taxa de abandono escolar – e ela não me respondeu. Porquê? Porque não sabia. Não sabia nem havia números para isso. Havia umas coisas do INE, a que ninguém ligava, do Inquérito ao Emprego, mas não se sabia.”

(E3.Justino, pp.133-134)

A ausência ou escassez de informação foi particularmente sentida ao nível das estatísticas, já que “[não] era só a informação qualitativa que faltava, a quantitativa ainda faltava mais” (E3.Justino, p. 136), afirma Justino, para concluir que só dispunham de *rankings*, ou seja, “a publicação dos resultados dos exames do 12.º ano, só do 12.º ano. Só tínhamos informação sobre isso”, uma realidade “pela qual eu lutei mas não fui eu que aprovei” (*ib.*).

De forma idêntica, a titular da pasta da educação do XVII governo constitucional, Maria de Lurdes Rodrigues, refere ter encontrado no início do seu mandato um assinalável défice de informação, designadamente estatística, que lhe permitisse efetuar um diagnóstico suficientemente fundamentado para suportar as suas medidas de política educativa: “nós tínhamos as estatísticas de educação com cinco anos de atraso” (E5.Rodrigues, p. 171), considerando “que se governava sem informação estatística, um bocadinho à vista” (pp. 174-175), afirmando mesmo que devido a “não se regular o sistema com informação, levou a que nem sequer se soubesse o que estava a acontecer” (p. 172).

Esta interdependência entre informação e regulação é também referida por David Justino, quando fala em “défice de regulação” (E3.Justino, p.133), que ele próprio antecipara: “Eu sabia isso, tinha alguma consciência, em grande parte, porque o próprio Ministério não tinha instrumentos de conhecimento e de diagnóstico.” (*ib.*). O outrora ministro acrescenta ainda que “esse défice de regulação, decorria, em grande parte, de um claro desconhecimento que havia sobre a realidade” (p. 134), o que o leva a concluir que sem “um bom sistema de informação não pode haver mecanismos de regulação” (p. 136).

6.2.3.2. A informação estatística: o grau zero da *accountability*

Não obstante o reiterado propósito de colmatar o déficit de informação sobre o sistema, a realidade revelou alguma resiliência nessa matéria. Reportando-se ao início do seu mandato, em 2002, David Justino afirma o seguinte: “o que mais me impressionou foi a falta de informação atempada sobre o sistema de ensino.” (E3.Justino, p. 136). Tal realidade justificou a adoção de medidas resolutivas que passaram, como vimos atrás, pela recuperação de dados e pelo respetivo tratamento estatístico, para permitir compreender o que estava a acontecer no terreno, nomeadamente em relação ao insucesso e ao abandono escolar.

Sintomaticamente, Maria de Lurdes Rodrigues descreve de forma idêntica o início do seu mandato quatro anos mais tarde: “Quando eu cheguei ao Ministério da Educação, as estatísticas da Educação estavam atrasadas cinco anos, não era um ou dois, eram cinco anos” (E5.Rodrigues, p. 174), uma situação recorrente e inadmissível, segundo a então governante:

“Eu considero absolutamente essencial dispor, por exemplo, de informação estatística, que é o grau zero da avaliação. O grau zero da avaliação é dispor de estatísticas, estatísticas oficiais: os *inputs*, os *outputs*, quantos recursos, quantos professores, quantos alunos, quantos passam, quantos chumbam.”

(E5.Rodrigues, p. 174)

Nestas circunstâncias, também Rodrigues considerou este problema “uma das primeiríssimas prioridades” (E5.Rodrigues, p. 175) do seu mandato, recorrendo para o efeito, exatamente à mesma colaboração:

“ao fim de seis meses, a Professora Maria João Valente Rosa, que foi quem eu convidei para organizar o sistema estatístico, tinha não só atualizado os cinco anos de atraso, como tinha feito uma revolução na própria recolha e tratamento de informação estatística, que passou a não ter mais atrasos. Nunca mais houve atrasos de informação sobre sistema educativo.

(E5.Rodrigues, p. 175)

Dessa forma, dava-se continuidade a uma das ambições inscritas no programa do XVII governo: “enraizar em todas as dimensões do Sistema de Educação e Formação, a cultura e a prática da avaliação e da prestação de contas” (XVII Governo Constitucional, 2005, p. 43), cultura e prática cuja ausência é também objeto de reparo do ministro precedente:

“a repartição de finanças está para o Ministério das Finanças como a escola estava para o ME, não davam contas a ninguém, só davam contas superiormente. Ora, se superiormente não havia poder de regulação, não davam contas. Portanto, quando se põe o problema da *accountability* nem era o problema do princípio; era o problema que não havia nada. Cada um tocava o que sabia.”

(E3.Justino, p. 139)

6.2.3.3. Da monitorização à avaliação externa das escolas

A demanda de informação e o propósito de incrementar a *accountability* do sistema justificou a implementação de um conjunto de medidas escrutinadoras, entre as quais se contam a criação de estruturas de missão específicas; a operacionalização de plataformas de recolha, processamento e armazenamento de dados estatísticos; e a avaliação externa de escolas.

No primeiro caso, merece destaque a criação do Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo – GIASE, pelo ministério de David Justino:

“Utilizei um esquema que era inspirado noutros países – o caso da Alemanha e mais três ou quatro países – que era criar agências próprias para isso, agências independentes ou serviços autónomos dentro do Ministério que pudessem combinar currículo, estatística e formação de indicadores, e também uma parte de inspeção. Na primeira lei orgânica que fizemos, em finais em 2002, foi criado o GIASE, que era o Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo”

(E3.Justino, p. 135)

No segundo caso, releva a criação do Sistema de Informação do Ministério da Educação (MISI)¹⁴⁷, implementado por Maria de Lurdes Rodrigues, visando a recolha centralizada de informação do ensino não superior, de modo a facultar aos organismos centrais do ME a informação necessária para a prossecução das suas atribuições e apoiar a produção de estatísticas da educação (DGEEC, 2013). A antiga governante assinala a importância desta plataforma para o conhecimento do sistema e para a decisão política:

“criámos uma plataforma de informação de base de dados administrativos, a MISI, que ainda hoje subsiste, e passou a ser possível no Natal, um ministro, um diretor-geral ou um secretário de estado conhecer as notas dos alunos em todo o país, em todas as escolas. Isto é aquilo que eu chamo o grau zero da prestação de contas e da informação avaliativa para se poder tomar decisões.”

(E5.Rodrigues, p. 175)

¹⁴⁷ O sistema MISI é o sistema de informação onde são recolhidos dados da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, das escolas públicas tuteladas pelo Ministério da Educação e Ciência (MEC), escolas privadas com contrato de associação, escolas privadas com contrato de patrocínio, escolas privadas profissionais da área de Lisboa e Vale do Tejo e de todas as outras escolas privadas que manifestem interesse em facultar dados ao MEC por esta via.

Quanto à avaliação externa das escolas, foi concretizada através de vários programas com diferentes modelos, designações e fases¹⁴⁸. A designada Avaliação Integrada das Escolas foi espoletada durante o XIII governo constitucional, que lhe atribuiu destacada importância:

“o Ministro da Educação Marçal Grilo quis instituir a avaliação das escolas como uma prioridade do Governo e, de acordo com o modelo inglês que ele tinha observado de perto, encarregou a Inspeção Geral da Educação de implementar o sistema e recrutar os especialistas necessários, para desencadear o processo. (...) aceitei ser Subinspetora Geral, com o mandato de desenhar e implementar um sistema de informação sobre o desempenho das escolas, de modo [para] (...) a tornar credível (...) [e] contribuir para a melhoria educativa e para a prestação de contas.”

(Clímaco, 2015, p. 206)

Este modelo de avaliação durou três anos, cessando, em 2002 com o XV governo cujo programa se propunha prosseguir “metas ambiciosas aferidas internacionalmente” (XV Governo Constitucional, 2002, p. 107), objetivo, para o qual considerava essencial “introduzir a todos os níveis uma cultura de avaliação das instituições, dos docentes, dos funcionários e dos alunos (*ib.*). Como refere o então titular da pasta da educação, David Justino:

“Na altura fez-se a primeira experiência de avaliação externa de escolas por parte da Professora Carmo Clímaco. Só que os resultados que saíram dessa primeira experiência – eu olhei para aquilo e só me deu vontade de rir – mostravam que eram precisamente as escolas que nós víamos, pelos resultados das provas de aferição, que eram mais fracas, que eram consideradas as melhores escolas (...). Isto não é credível. Porquê? Porque eram feitas por amostras, uma abordagem muito qualitativa, não tinham indicadores quantitativos, não tinham nada. E eu disse: – Vamos ter de fazer uma outra lei da avaliação – e foi com base nisso que na altura entendemos que deveria haver uma Direção-Geral que ficasse responsável pela área da avaliação externa das escolas.”

(E3.Justino, p. 135)

Com este propósito, foi publicada a Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro, criando um sistema de avaliação da educação e do ensino não superior. Não obstante, somente em 2006, quando “o Ministério da Educação assumiu a avaliação externa das escolas como uma das prioridades da sua agenda política” (Fialho, 2009, p. 105), surgiu o programa Avaliação Externa das Escolas (AEE) que conheceu dois ciclos avaliativos completos (2006–2011 e 2011–2017). Em abril de 2019, na sequência da realização de uma fase piloto, teve início um terceiro ciclo com a avaliação de nove escolas¹⁴⁹. Nos

¹⁴⁸ Estão neste caso o programa ‘Observatório da Qualidade da Escola’ e o projeto ‘Qualidade XXI’, uma iniciativa do Instituto de Inovação Educacional na sequência do projeto-piloto ‘Avaliação da Qualidade na Educação Escolar’ lançado em 1997–1998, pela Comunidade Europeia.

¹⁴⁹ Informação disponível em: <https://www.igec.mec.pt/>

dois primeiros ciclos completos, os resultados acadêmicos, nomeadamente os medidos pelos exames nacionais, constituíam um parâmetro relevante do processo avaliativo. Contudo, se no primeiro ciclo é conferida preponderância a objetivos associados ao fomento da autoavaliação e da autonomia das escolas, no segundo ciclo esse parâmetro cede passo à avaliação do desempenho escolar dos alunos (vd. Carvalho & Costa, 2017). Segundo o antigo Inspetor-Geral de Educação, José Maria Azevedo, o “alargamento da aplicação de exames ou provas finais no ensino básico proporciona mais informação para a AEE, mas também a pode limitar” (Azevedo, 2015, p. 232). Para sustentar a sua afirmação, o autor convoca a Recomendação do CNE n.º 2/2015, sobre Retenção Escolar: “Conter a excessiva importância concedida aos resultados das provas de avaliação externa, no âmbito do processo de avaliação externa das escolas desenvolvido pela Inspeção-Geral da Educação e Ciência” (CNE, 2015). A este propósito, o autor recua à génese da avaliação externa das escolas para lembrar que “[há] dez anos, quando muitos defendiam a necessidade de um ‘choque’ nas escolas, que passava por centrar a análise e a ação nos seus resultados, medidos sobretudo pelos resultados dos seus alunos, dificilmente se produziria esta recomendação.” (Azevedo, 2015, p. 233).

6.3. Os *Exames* como instrumento de regulação no quadro das políticas públicas de desenvolvimento curricular, de oferta formativa e de *accountability* do sistema

Como procuraremos demonstrar na presente secção, as reconfigurações operadas nos *Exames* têm traduzido alterações nas políticas de educação, precedendo, em muitos casos, as próprias medidas políticas, condicionando-as e/ou suportando-as nas respostas à realidade, no quadro de uma problematização frequentemente induzida pelos respetivos resultados. Sobre a relação dos *Exames* com os três conjuntos de políticas abordadas anteriormente, daremos conta em seguida.

6.3.1. Os *Exames* no contexto da luta pelo currículo

As políticas de definição e desenvolvimento curricular desenhadas e implementadas pelos sucessivos governos foram frequentemente instrumentadas através dos *Exames*, designadamente por via dos EN.

A opção pela gestão flexível do currículo levada a cabo pelo XIII governo, surgiu associada à preferência por formatos de avaliação externa mais pedagógicos e

transformacionais, sem impacto na classificação dos alunos e vocacionados para a realimentação do sistema com vista à reflexão e à melhoria (*e.g.*, provas de aferição), em detrimento dos formatos de avaliação externa com impacto na progressão dos alunos. Nesse contexto, e como já foi referido, os XIII e do XIV governos constitucionais optaram por circunscrever, o mais possível, os Exames Nacionais do ES, cuja introdução legal os precedeu, fazendo-os incidir apenas em três disciplinas nos, então designados, Cursos Gerais e a duas nos Cursos Tecnológicos¹⁵⁰. Simultaneamente, reduziram o peso das classificações dos exames nas classificações finais das disciplinas a eles sujeitas¹⁵¹. Tais medidas concorriam para atenuar o impacto, tido como perverso, que os exames trariam ao processo de ensino-aprendizagem. Como refere a antiga SEE, Ana Benavente:

“No ano de exame, perde-se a dimensão da aprendizagem, para valorizar a dimensão treino. (...) Treinavam para o exame (...) para dominar a lógica da prova. Isto tem um efeito retrospectivo, que faz com que aquele ano seja um ano perdido ou comprometido. Eles não vão a lado nenhum, não vão visitar nenhum museu, não fazem mais nada a não ser preparar o exame, porque é ano de exame.

(E5.Benavente, pp. 243–244)

O afunilamento curricular que os EN induziam provocaria o inverso do que a equipa ministerial defendia e preconizava. Em vez de uma estratégia curricular flexível, focada em conhecimentos transversais adquiridos em contexto interdisciplinar e traduzidos em competências, acentuava-se os saberes disciplinarmente isolados, desarticulados, hierarquizados em função da sua relevância para os EN. A solução encontrada para minimizar este efeito – a redução do número de disciplinas sujeitas a exame – contribuiria, paradoxalmente, para o estreitamento curricular e a hierarquização de saberes, resultando na priorização das disciplinas sujeitas a exame em detrimento das restantes.

Quanto a esse aspeto, a reação da então SEE é defensiva:

“Se puséssemos exames em todas, matávamos as criaturas. Matávamos as disciplinas todas. (...) se essa redução quer dizer que só aquelas é que contam, então não vamos a lado nenhum. Então se acabarmos com os exames, não conta nenhuma, só contam porque têm exame. Isto é uma pescadinha de rabo na boca.”

(E6.Benavente, p. 244-245)

¹⁵⁰ Por via do Decreto-Lei n.º 7/2001, de 18 de janeiro.

¹⁵¹ O Despacho Normativo n.º 45/1996, de 31 de outubro, altera o Despacho Normativo n.º 338/93, de 29 de setembro, quanto à fórmula de cálculo da classificação final das disciplinas do 12.º ano sujeitas a exame nacional, passando a classificação do exame (CE) a ter um peso de 30% na classificação final da disciplina (CFD): $CFD = \frac{7 \text{ CIF} + 3 \text{ CE}}{10}$, com CIF = Classificação Interna Final.

Revestindo-se de propósitos “reflexivos e de apoio a uma reorganização pedagógica” as PA constituíam “um instrumento que, sendo reconhecido pelo Ministério da Educação, dava tempo às escolas para esse trabalho e valorizava a sua existência.” (E6.Benavente, p. 238):

“as provas aferidas também iam reforçar essa dimensão, [ao colocarem] os professores todos a elaborarem provas, consensualmente, dentro de uma escola, e depois analisarem os resultados. (...). Ao nível de escola, que foi assim que começaram as provas aferidas.”

(E6.Benavente, p. 243)

Com as provas de aferição, procurava-se compaginar os instrumentos de avaliação sumativa, designadamente de avaliação sumativa externa, com o novo paradigma de ensino-aprendizagem, fundado na aquisição de competências: “as [provas] aferidas, no fundo não eram para testar se [o aluno] sabe fazer as contas, mas se compreende o problema” (E6.Benavente, p. 239).

O propósito regulatório, com dimensão reflexiva, das PA, intentava influenciar o currículo praticado, com a consciência de que:

“se deixarmos cada grupo só com os seus professores, dentro das próprias escolas, sabendo nós a diversidade de alunos, para não dizer desigualdade, também se corre o risco de os deixar para trás. “[Tínhamos] esta preocupação de que todos aprendessem as competências essenciais. Portanto, [tínhamos de] dar às escolas o tempo, as condições, o apoio, para que encontrassem mecanismos de regulação interna”

(E6.Benavente, p. 242)

Esse propósito beneficiava da ausência de exames no EB, o que possibilitava uma ação regulatória mais reflexiva e, portanto, mais compaginável com a função realimentadora das PA, que procurava integrar currículo e avaliação:

“[Existiam] exames no secundário, mas no básico não havia exames, portanto criaram-se as provas aferidas e sobretudo fez-se muito trabalho de formação e de divulgação de boas práticas, no sentido de ultrapassar aquilo que na época se chamava, e que hoje se pode continuar a chamar, a escola dos testes.”

(E6.Benavente, p. 242)

A ideia subjacente a esta oposição à “escola dos testes” radica no debate sobre as funções da avaliação, espoletado após o 25 de abril, e que esteve na base da abolição dos exames, fazendo sobrepor os princípios orientadores da designada ‘avaliação contínua’ à tradicional avaliação pontual sumativa, sob o argumento de que se impunha valorizar, a cada momento, o progresso dos alunos, não privilegiando momentos especiais (cf.

Despacho 23/ME/1983, de 1 de fevereiro). “Tudo isto eram modos de ir equipando para que mais professores fizessem uma avaliação contínua dos alunos e não a sumativa.” (E6.Benavente, p. 243).

Contudo, tais propósitos nem sempre tinham correspondência nos enunciados dos textos legais, frequentemente enformados por um discurso mais prosaico e pragmático, no qual a “qualidade, o rigor e a pertinência da avaliação” são apontados como elementos “determinantes para se aferir do modo como se operam os desempenhos dos alunos, em articulação coerente com a configuração do currículo” (Despacho n.º 5437/2000-SEE, de 18 de fevereiro, Preâmbulo)¹⁵².

Ao afirmar que a avaliação aferida “visa permitir o controlo dos níveis de desempenho dos alunos e a avaliação da eficácia do sistema, através da devolução dos resultados às escolas para enriquecimento das aprendizagens” (*ib.*), o despacho defende que, no EB, “a avaliação surge como elemento regulador do processo de ensino-aprendizagem, assegurando que a transição entre ciclos de escolaridade e a obtenção do diploma deste nível de ensino possa corresponder a reais saberes e competências” (*ib.*).

O espectro do facilitismo e do défice de rigor acabaria, assim, por conformar os propósitos fundadores das PA. O reconhecimento, desiludido, do posterior desvio dos objetivos iniciais das provas, transparece nas palavras mais atuais da autora do despacho, Ana Benavente:

“Claro que o passo seguinte foi ser o [Departamento do Ensino] Básico a trabalhar os resultados. No primeiro ano, ainda foram devolvidos às escolas, mas, depois, foi-se avançando para [de facto] as [provas] aferidas, serem um exame de segunda, que é o que acontece hoje.”

(E6.Benavente, p. 238)

A desvalorização das PA, acentuada nos XV e, mais tarde, no XIX governos, que conduziu, no primeiro caso, à sua circunscrição a uma amostra de estudantes e, no segundo caso, à sua completa abolição, foi acompanhada, em ambos os casos, pela introdução de exames e pontua uma mudança de paradigma curricular, em que a preocupação com a dispersão e a necessidade de focagem nas disciplinas consideradas

¹⁵² Despacho n.º 5437/2000-SEE, de 18 de fevereiro, generalizou as provas de aferição nos 4.º, 6.º e 9.º anos de escolaridade, conferindo-lhes âmbito nacional.

essenciais e estruturantes emergem como imperativos centrais. Nesse contexto, apesar de incidirem apenas em Português e Matemática, as PA não incorporavam suficiente carga responsabilizadora para nelas concentrar a atenção dos atores educativos, sobretudo os docentes, o que só seria possível com um instrumento de características mais sancionatórias, daí o alargamento dos exames ao EB protagonizado pelos dois governos (XV e XIX).

Este centramento nas disciplinas estruturais, na linha do que já vinha sendo praticado no ES, onde apenas algumas disciplinas eram sujeitas a exame, conduziu ao estreitamento curricular, como é reconhecido, embora desvalorizado, pelo antigo ministro, David Justino:

“Eu sei que isso tem um efeito não positivo, um efeito de enviesamento e certamente de estreitamento curricular. Eu aceito essa tese. (...) Pode levar a uma desvalorização. Agora vamos tocar num assunto que é mais delicado: todas as disciplinas são iguais? Têm o mesmo poder de estruturação das aprendizagens, ou não? Eu acho que não. (...). Portanto, se eu quero ter um meio de diagnóstico, então tenho de pegar nessas disciplinas.”

(E3.Justino, p. 158)

A constrição curricular não resulta, todavia, apenas do confinamento dos exames a algumas disciplinas, ocorrendo também através do alinhamento do currículo praticado com os conteúdos mais frequentemente relevados nas provas de exame. Essa focagem curricular, embora admitida, é endossada a uma indesejável e injustificada orientação pró-exame praticada nas escolas:

“O que acontece é que, na verdade, o ensino secundário acaba por ter instalado uma cultura, não só de desenvolvimento curricular, mas de aprendizagem, etc., orientada para o exame, que eu acho que não é boa, porque o exame é apenas um elemento de avaliação. Um entre vários. Por isso é que só vale 30%.”

(E3.Justino, p. 137)

A alegação de que os alunos ‘só estudam para o exame’ é igualmente rejeitada, por constituir “uma falácia” (E3.Justino, p. 157), já que os alunos “só estudariam para o exame se soubessem o que é que vai sair no exame, mas como não sabem, têm de estudar tudo” (*ib.*). Em qualquer caso, o argumento é desconsiderado:

“– Pois eles só estudam para o exame – E então? Qual é o problema? É pior ou melhor do que não estudar? Porque se não for para o exame se calhar nem isso fazem. O que é que me garante a mim que isso acontece? Que, acabando com os exames, as pessoas começam, por sua livre vontade e iniciativa, a estudar mais? Quer queiramos quer não, há uma dimensão coerciva que não pode ser desprezada.”

(E3.Justino, p. 151)

A universalização das PA, nos ciclos iniciais do EB, levada a cabo pelo XVII governo, ao incidir, igualmente, nas disciplinas consideradas estruturantes (Português e Matemática), inseria-se na mesma linha prosseguida pelos dois governos precedentes. Porém, ao determinar a devolução dos resultados das PA às escolas, medida que seria estendida também aos resultados dos exames nacionais, a ministra revelava um propósito transformacional e não sancionatório ausente naqueles outros:

“nunca esses resultados foram, de forma sistemática, devolvidos às escolas, nem nunca foi exigido nada às escolas, nem aos professores, para responder àqueles resultados. Essa foi uma das primeiras medidas que também tomei, mesmo com os exames de 9.º ano e com as provas de aferição.”

(Rodrigues M. L., 2009)

Foi a descrença na capacidade reguladora das PA “muito desprestigiadas” (E4.Crato, p. 201) que sustentou a respetiva abolição, no mandato do XIX governo, e a sua substituição por exames (sob a designação de provas finais de ciclo), nos 4.º e 6.º anos de escolaridade:

“achámos que devíamos fazer [exames] no 4.º ano e no 6.º ano e, com isso, temos em cada ciclo de ensino alguma forma de avaliação que permite dizer em que ponto é que estamos, em que ponto é que aquele aluno está.”

(E4.Crato, pp. 201-202)

Com efeito, a capacidade reguladora dos exames por via da dimensão sancionatória que lhes é inerente, fez com que esta modalidade de testes externos estandardizados tenha sido a exclusivamente preferida por Nuno Crato, em detrimento das PA, que não tinham o mesmo poder coercivo. Além do mais, com a generalização dos exames e a correspondente divulgação dos resultados procurava-se influenciar, nas escolas, o currículo praticado e as opções avaliativas. Como refere o ministro, essa modalidade de avaliação “tem impacto sobre os professores” (E4.Crato, p. 205), regula as práticas e, consequentemente, o currículo praticado, no sentido da prossecução dos intentos desejados: a focagem no essencial dos conteúdos e a orientação para os resultados:

“estou absolutamente convencido de que o que nós fizemos teve o apoio dos professores e que os professores conseguiram transformar aquelas medidas de maior exigência, de maior focagem, de mais medidas de avaliação, conseguiram transformar isso num melhor ensino para os seus alunos.”

(E4.Crato, pp. 206-207)

Dessa forma, embora, na opinião do antigo ministro, os currículos carecessem de uma reestruturação profunda, mais difícil e demorada, as Metas Curriculares, enquanto referencial da avaliação externa standardizada com impacto na progressão, permitiriam influenciar os currículos de forma mais imediata, determinando a relevância de certas disciplinas face a outras e de alguns conteúdos relativamente aos demais.

Os exames nacionais, enquanto instrumento de avaliação externa com poder coercivo, dado o impacto dos seus resultados na progressão dos alunos, foram, portanto, mobilizados como instrumento certificador da consecução das Metas Curriculares e, conseqüentemente, da orientação para os resultados, enquanto forma de abordagem ao currículo. O facto das novas provas finais de ciclo visarem apenas as disciplinas de Português e de Matemática, à semelhança do que tinha ocorrido com a reintrodução dos exames no 9.º ano, potenciava, ainda, a também pretendida “redução da dispersão curricular nos 2.º e 3.º ciclos [e] o reforço da aprendizagem em disciplinas estruturantes” (Decreto-Lei n.º 94/2011, de 3 de agosto, Preâmbulo).

Estas medidas viriam a ser substancialmente revertidas pelo XXI governo que reabilitou as PA nos três ciclos do ensino básico¹⁵³, na generalidade das disciplinas do currículo, rotativamente. A focagem curricular conheceu, pois, uma mudança de paradigma, centrando-se no emagrecimento do currículo, através da definição de um conjunto de conteúdos relevantes em cada disciplina, as Aprendizagens Essenciais.

Se o apuramento curricular por via das Metas Curriculares visou a orientação para os resultados (as metas), em termos de conhecimentos e capacidades, a abordagem do currículo pelas Aprendizagens Essenciais, fundadas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória, tem subjacente o desenvolvimento de competências transversais

À semelhança do ocorrido com as Metas Curriculares, também o foco nas Aprendizagens Essenciais foi potenciado por via dos *Exames*, na medida em que passaram a constituir o referencial destes últimos, como se constata no conteúdo da Carta de Solicitação n.º 1/2018¹⁵⁴, endereçada ao IAVE pelo Gabinete do SEE:

¹⁵³ No caso do 1.º e 2.º ciclo, a introdução de provas de aferição no 3.º e no 5.º anos de escolaridade foi concomitante com a abolição dos exames nacionais (PFC) nos 4.º e 6.º anos de escolaridade.

¹⁵⁴ Informação disponível em: <http://www.iave.pt/index.php/iave/instrumentos-de-gestao-do-iave/cartas-de-solicitacao>, recuperada em 31-07-2019.

“a avaliação externa tem como referencial base as Aprendizagens Essenciais, enquanto denominador curricular comum, devendo ainda contemplar a avaliação da capacidade de mobilização e de integração dos saberes disciplinares, com especial enfoque nas áreas de competências inscritas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória”.

(SEE, 2018, p. 1)

Do que fica referido, pode concluir-se que, através de modalidades diversas, os *Exames* têm vindo a ser mobilizados como instrumento depurador e redimensionador dos *curricula*, regulando as políticas que, nesse contexto, vêm sendo adotadas pelas sucessivas equipas ministeriais, no quadro das suas agendas, ideologicamente distintas.

6.3.2. Os *Exames* como instrumento da reorientação de percursos e de seleção, no contexto das políticas de oferta formativa

Como vimos anteriormente, o combate ao insucesso e ao abandono escolares ocupou um lugar central nas políticas de oferta formativa¹⁵⁵. Ao longo dos sucessivos mandatos governamentais, a diversificação da oferta e a resultante orientação dos percursos dos alunos, constituiu uma das estratégias preferenciais para minorar os referidos fenómenos. Amiúde concretizadas por via da reorientação de percursos, tais estratégias foram regularmente acompanhadas e potenciadas pelos *Exames*, cujo âmbito, ora reduzido ora ampliado, dificultou ou incentivou as opções dos alunos nos seus percursos académicos. Ao longo do tempo, diversas foram as ofertas formativas disponibilizadas em alternativa aos designados percursos regulares, tendo como destinatários os alunos com menor apetência ou recursos para uma frequência bem-sucedida nos mesmos. As vias vocacionais ou profissionalizantes constituíam, portanto, a resposta do sistema à demanda de formação orientada para a integração mais célere no mercado de trabalho. Frequentemente, o posicionamento dessas vias junto do público-alvo foi sinalizado e reforçado através de reconfigurações operadas nos *Exames*.

No caso do XIII governo, as reconfigurações passaram pela redução a dois do número de exames para concluir os cursos tecnológicos, cingindo-os ao “*core* daqueles conhecimentos fundamentais, porque os outros eram avaliações em ação” (E6.Benavente, p. 244), por oposição aos três exames exigidos nos cursos gerais.

¹⁵⁵ Usaremos esta designação para nos referirmos ao conjunto de medidas políticas cujo objetivo é assegurar o contacto formal dos alunos com os conteúdos instrucionais, em contexto escolar.

Já no XV governo, o incremento conferido ao ensino profissional foi acompanhado pela dispensa de exames para os alunos desses cursos, excetuando-se os que pretendessem prosseguir estudos superiores. A ausência de exames reforçava a atratividade dos cursos profissionais, numa forma de discriminação positiva. Igual propósito foi também prosseguido no EB, com a dispensa dos exames do 9.º ano aos alunos dos CEF que pretendessem enveredar por cursos profissionais.

Esta discriminação condicionada acentuou-se no XVII governo, que alargou a dispensa de exames nacionais nos cursos tecnológicos, profissionais e artísticos¹⁵⁶, para conclusão do ES.

Na perceção pública, este alívio examinador foi sinalizando estas vias como mais fáceis comparativamente à dos cursos gerais/científico-humanísticos. Se, por um lado, isso concorreu para alguma desvalorização social dessas ofertas, por outro lado, reforçava a sua atratividade, posicionando-as, pela menor dificuldade aparente, para um público-alvo cujos capitais económicos, culturais e sociais (*vd.* Bourdieu, 1986) eram menos alinhados com os dos públicos pretendentes às universidades. O aliciamento para estes cursos ocorria, assim, também, pela atenuação ou anulação, da carga examinadora que lhes estava associada.

Não negando o potencial impacto negativo que esta decisão aportaria para a perceção pública, acerca do rigor e da qualidade dos cursos, Maria de Lurdes Rodrigues considera, contudo, que “não foi isso que prevaleceu. Talvez existisse também, mas, (...) o que prevaleceu foi esta crítica de que havia aqui umas vias mais fáceis e que se criava uma situação de injustiça.” (E5.Rodrigues, p. 188). A medida tinha indubitáveis benefícios no combate ao enorme insucesso que se verificava nas vias em apreço. Com efeito, o isenção dos exames para esses cursos veio permitir a conclusão [do ES] de um número muito mais elevado de alunos. Para além do mais, os “exames também não eram adequados. Eram exames quase de acesso ao Ensino Superior. Não tinham nenhum

¹⁵⁶ O Decreto-Lei n.º 24/2006, de 6 de fevereiro, prescrevia no seu art.º 15.º, n.º 3: “Para a certificação da conclusão de um curso tecnológico, artístico especializado profissionalmente qualificante, profissional ou do ensino recorrente, não é considerada, em caso algum, a realização de exames nacionais”, e no n.º 8 do mesmo artigo: “A certificação dos cursos de nível secundário de educação não dispensa o aluno, para efeitos de candidatura ao ensino superior, do cumprimento dos restantes requisitos a que estiver sujeito.”, ou seja, para efeito de acesso, os alunos teriam de realizar apenas os exames especificamente requeridos pelas instituições do ensino superior.

sentido” (*ib.*). Rodrigues rejeita que a medida se destinasse a resolver administrativamente o insucesso e mitigar estatisticamente o fenómeno:

“O objetivo era mesmo melhorar as condições de ensino e aprendizagem dos jovens que faziam cursos tecnológicos exigentes em eletrónica e mecânica e depois iam fazer uns exames de matérias que não tinham aprendido, muito provavelmente nem tinham a pretensão de seguir para o Ensino Superior, mas que eram exames adequados para testar os conhecimentos e as competências para acesso ao Ensino Superior.

(E5.Rodrigues, p. 189)

Para a antiga ministra, o problema era a “inadequação do método de conclusão daqueles ciclos de ensino com o exame do Secundário” (E5.Rodrigues, p. 189). Por outro lado, “esses miúdos também eram sujeitos a provas exigentes (...) só que era uma exigência adequada àquilo que eles tinham aprendido e não uma exigência desadequada, uma exigência que tinha sido colocada por nós” (*ib.*).

No seu discurso é perceptível a convicção de que tais medidas não punham em causa a igualdade de circunstâncias no acesso ao ensino superior, já que os alunos das vias vocacionais teriam sempre de realizar exames para o acesso, embora apenas os que fossem especificamente requeridos pelas instituições do Ensino Superior. No entanto, a convicção não era consensual, o que explica a nova reconfiguração do instrumento, levada a cabo nos anos seguintes.

Com efeito, sem pôr em causa a isenção de exames para os cursos profissionais e profissionalizantes, o XIX governo acentuaria a exigência no acesso ao Ensino Superior, obrigando os alunos desses cursos, que pretendessem prosseguir estudos superiores, à realização de um mínimo de três exames das disciplinas dos *curricula* dos cursos científico-humanísticos. Dessa forma, utilizava-se os exames como barreira ao acesso, vincando-se o carácter marcadamente profissionalizante dessas vias.

O ‘Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória’, definido pelo XXI governo, “constituindo-se como matriz comum para todas as escolas e ofertas educativas no âmbito da escolaridade obrigatória”, afirmou-se como referencial para as decisões dos atores educativos, aos diversos níveis do sistema, designadamente “ao nível curricular, no planeamento, na realização e na avaliação interna e externa do ensino e da aprendizagem” (Despacho n.º 6478/2017-SEE, de 9 de julho, n.º 2), tendo em vista que, independentemente dos percursos académicos dos alunos, todos lograriam adquirir no

final o conjunto de princípios, competências e valores, importando, por isso, monitorar os percursos mais do que sancionar o resultado dos mesmos.

No sentido do seu alinhamento com tais objetivos, o instrumento *Exames* foi objeto de nova reconfiguração, tanto no âmbito como na modalidade. Quanto ao âmbito, a incidência pancurricular das novas PA e o conteúdo transdisciplinar de algumas delas coaduna-se com os princípios da flexibilidade curricular e da abordagem do currículo por competências. No que respeita à modalidade, as PA eram aplicadas nos anos intermédios do EB, com classificações qualitativas e descritivas vertidas em relatórios individuais (RIPA) e relatórios de escola (REPA)¹⁵⁷, o que compagina com os propósitos transformacionais das novas políticas de inclusão e de regulação prosseguidas pelo governo, para deteção precoce de situações preditoras de insucesso e a promoção da qualidade do sucesso.

A monitorização do processo, com vista a intervenções atempadas, insere-se numa estratégia inclusiva de acesso ao currículo, potenciada pela flexibilização curricular. Esta perspetiva inclusiva foi, ainda, estimulada pela reversão da obrigatoriedade dos exames nacionais, pelos alunos das vias profissionalizantes que pretendessem aceder ao ensino superior, para além dos especificamente requeridos pelas instituições desse nível de ensino. Deste modo se repunha o regime que tinha vigorado nos mandatos dos XVII e XVIII governos, e que, como vimos, tinha sido alterado pelo XIX governo.

“nós quisemos (...) separar o acesso da conclusão do secundário. No ensino profissional, termina-se o Ensino Secundário com as disciplinas [do curso], a Prova de Aptidão Profissional e o estágio; no ensino artístico especializado, com as disciplinas [do curso] e a Prova de Aptidão Artística; [e nos cursos científico-humanísticos, termina-se], com as disciplinas do curso e com quatro exames. Se todos estes quiserem ir para o ensino superior, farão as provas de ingresso que são requeridas pelos cursos a que se candidatam.”

(E7.Costa, p. 266)

Uma vez mais, não pela presença, mas pela ausência, os *Exames* foram aqui mobilizados como instrumento de reforço da atratividade das vias profissionalizantes, no quadro de uma estratégia *soft* de orientação de percursos. Para tal objetivo, contribuiu igualmente a valorização dos ensinos profissional e artístico, através da divulgação dos

¹⁵⁷ O Despacho Normativo n.º 1-F/2016, de 5 de abril, prescreve no seu artigo 8.º o “Registo, circulação e análise da informação relativa aos resultados das provas de aferição”. Tal norma foi concretizada em dois tipos de Relatórios descritivos sobre os resultados das provas de aferição: O Relatório Individual das Provas de Aferição (RIPA), destinado aos encarregados de educação e o Relatório de Escola das Provas de Aferição (REPA), destinado aos atores internos da escola.

respetivos resultados, em simultâneo com os dos cursos científico-humanísticos, no contexto do novo indicador dos Percursos Diretos de Sucesso¹⁵⁸, que se pretendeu constituir como informação alternativa à dos resultados dos exames mobilizada para os *rankings*.

Como fica demonstrado, ao longo do período temporal em análise, as vias profissionalizantes foram progressiva e paulatinamente isentadas dos exames nacionais, exceção feita às situações em que estava em causa o prosseguimento de estudos nos CCH (caso dos exames do 9.º ano) ou o acesso ao Ensino Superior (caso dos exames do ES).

Esta realidade configura o que poderíamos designar por um fator de ‘atratividade discriminatória’: atratividade, porque a ausência dos exames exime essas vias do efeito de exclusão que os mesmos exercem, não só no ano em que ocorrem mas ao longo dos percursos; discriminatória, porque, não obstante algumas medidas de melhoria da acessibilidade, o acesso ao Ensino Superior, por parte dos alunos destas vias, tendo como condição a realização de exames que versam conteúdos de um currículo alheio (o dos CCH), é sempre muito mais difícil. Os Exames Nacionais, ou a sua ausência, bem como as suas sucessivas reconfigurações, constituíram assim um instrumento da orientação de percursos assumindo objetivamente uma forma de *tracking*.

6.3.3. Os *Exames* como componente da *accountability* do sistema

Para além de outros imperativos, a reintrodução dos Exames Nacionais no sistema educativo português foi, como já sabemos, sustentada no argumento de que a “avaliação dos alunos (...) permite a recolha sistemática de informações e a formulação de juízos para a tomada de decisões adequadas às necessidades dos alunos e do sistema educativo” (Despacho Normativo n.º 338/93 de 29 de setembro, Anexo, n.º 1). O regresso dos exames foi, assim, iniludivelmente, marcado também por um imperativo de *accountability* do sistema educativo.

Porém, se num primeiro momento o recurso à *Test Based Accountability* (TBA), (Lingard, Martino, & Rezai-Rashti, 2013) para obter informação sobre a realidade educacional foi instrumentada com os EN, cedo se reconheceu que essa modalidade de

¹⁵⁸ Aplicado ao 3.º ciclo e ao Ensino Secundário, o indicador dos Percursos Diretos de Sucesso mede a percentagem de alunos que conclui o ciclo de estudos nos três anos previstos, obtendo ao mesmo tempo nota “positiva” nas provas de avaliação externa.

avaliação externa estandardizada não era a única, e que a preferência concedida aos exames como instrumentos da TBA constituía mais uma opção do que uma inevitabilidade. Tal reconhecimento não era alheio a uma visão menos sancionatória e mais reflexiva da avaliação, que caracterizou os governos da segunda metade da década de 90 do século XX. Como consequência dessa perspectiva mais transformacional da regulação, o *portfolio* da TBA foi rapidamente enriquecido com modalidades de testes externos sem impacto na classificação dos alunos e com propósitos focados na avaliação do sistema, nomeadamente as já referidas PA, destinadas “a fornecer informação relevante aos professores, às escolas, e à administração educativa” (Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro, art.º 17.º, n.º 1).

Nas palavras de Maria de Lurdes Rodrigues as PA foram “a resposta que a esquerda encontra” (E5.Rodrigues, p. 176) às acusações de facilitismo por parte da direita. Para a antiga ministra, o que se pretendia dizer com as provas era: “– Sim, nós queremos também conhecer o sistema. Nós queremos avaliar a qualidade da aprendizagem, mas vamos fazê-lo de uma forma que não penalize os alunos” (*ib.*).

O confronto entre as duas filiações regulatórias (sancionatória e reflexiva) que se tem feito sentir, no campo da educação, no âmbito das políticas de avaliação, constituiu uma constante no campo da educação, desde a revolução de 1974:

“Uma das ruturas que [o 25 de abril] introduz nas políticas é relativa à avaliação dos alunos, pondo em confronto duas visões sobre o que dever ser a avaliação dos alunos, ou melhor, põe em confronto duas visões sobre quais devem ser as consequências da avaliação dos alunos, uma visão que considera que os exames e a avaliação dos alunos têm de ser um instrumento para promover o mérito, para selecionar e promover o mérito e, portanto, tem que ter um efeito sobre os próprios alunos (...) e uma outra visão em que os exames, ou as avaliações, devem servir para avaliar o sistema, não devem ter impactos diretos sobre o percurso dos alunos, devem fornecer informação sobre o sistema. O fundamento desta visão é que não devem ser os alunos a arcar com todas as consequências de um eventual mau funcionamento ou dificuldades de aprendizagem, etc. Não são os alunos os responsáveis pelo modo como o sistema funciona e, portanto, não devem ser eles a sofrer as consequências.”

(E5.Rodrigues, pp. 175-176)

Na lógica da TBA, o Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de março, que estabeleceu os princípios orientadores da organização e da gestão curricular, bem como da avaliação das aprendizagens no ES, definia como um dos objetivos da avaliação a necessidade de “verificação do grau de cumprimento dos objectivos globalmente fixados para o nível secundário de educação, bem como para os cursos e disciplinas nele integrados” (art.º

10.º, n.º 2). Não obstante, no contexto da confrontação ideológica atrás referida, o XV governo, viria a privilegiar os Exames Nacionais como substitutos das PA, no 9.º ano de escolaridade, circunscrevendo a sua aplicação nos 4.º e 6.º anos a uma amostra de alunos. Esta preferência pelos exames nacionais para a *accountability* do sistema, prende-se, na opinião do titular da pasta da educação à época, com a inadequação das PA a tal objetivo:

“aquilo [de] que eu precisava, era de elementos, de base amostral ou universal, que me dissessem como é que as aprendizagens estavam a desenvolver-se e, acima de tudo, que fossem aprendizagens, neste caso classificações, aferidas, o que as provas de aferição, que já existiam na altura, não me davam.”

(E3.Justino, p. 136)

Na base desta afirmação estava a convicção de que as PA não eram levadas a sério pelas comunidades educativas:

“A partir da altura em que uma prova de aferição me dá sempre os mesmos resultados, deixa de ter qualquer efeito. Em segundo lugar, não tem poder de mobilização. Os alunos iam lá como se fossem responder a um inquérito de uma sondagem.”

(E3.Justino, p. 156)

A aposta num “sistema de avaliação de desempenho capaz de gerar indicadores que permitissem verificar, simultaneamente, a qualidade das aprendizagens, a adequação dos programas e a conformidade das práticas lectivas e pedagógicas (...)” (Despacho n.º 2351/2007-SEE, de 5 de fevereiro, Preâmbulo), sem a colateral penalização dos alunos, suportou, no mandato, seguinte, da ministra Maria de Lurdes Rodrigues, a decisão de universalizar as PA, nos 1.º e 2.º ciclos do EB. A informação coligida e mobilizada, por essa via, permitiria “recolher dados relevantes sobre os níveis de desempenho dos alunos no que respeita às aprendizagens adquiridas e competências desenvolvidas” constituindo um importante meio de “diagnóstico (...) [colocado] à disposição das escolas e dos professores pelo Ministério da Educação” (*ib.*).

Como é sabido, no contexto da confrontação ideológica subjacente à permanente alternância das duas modalidades de TBA referidas, o XIX governo viria a suprimir integralmente as PA, substituindo-as por exames nacionais em todos os ciclos de ensino, estribando tal decisão igualmente no argumento da deficiente credibilidade das provas, que enviesava os resultados. A opção pelos EN foi, portanto, sustentada na necessidade de “dar alguma carga responsabilizadora às formas de avaliação” (E4.Crato, p. 201), para garantir a eficácia da *accountability* exercida através das mesmas:

“(...) achámos que era muito importante dar um sinal no sentido de, ponto a ponto, a escola ser avaliada, ponto a ponto os alunos deviam ser avaliados, ponto a ponto dever-se-ia saber como é que a escola, os professores, os alunos, todos estavam a evoluir.”

(E4.Crato, p. 202)

Relevando o contributo da avaliação “interna e externa das aprendizagens para o sucesso educativo dos alunos e para o bom desempenho das escolas (...)” (Decreto-Lei 17/2016, de 4 de abril, Preâmbulo) e considerando, igualmente, que

“a administração educativa deve monitorizar o sistema, nomeadamente no que respeita às aprendizagens dos alunos, e providenciar informação sobre o seu desempenho com a qualidade que permita contribuir para uma efetiva melhoria das aprendizagens e para a criação de oportunidades de sucesso escolar para todos.”

(Decreto-Lei n.º 17/2016, de 4 de abril, Preâmbulo)

o XXI governo retomou, contudo, a opção por uma TBA reflexiva e transformacional, “afirmando a dimensão eminentemente formativa da avaliação, que se quer integrada e indutora de melhorias no ensino e na aprendizagem” (Despacho normativo n.º 1-F/2016, de 5 de abril, Preâmbulo), com vista à promoção do sucesso escolar no quadro do novo paradigma da inclusão e da flexibilização curricular, tendo como pressuposto

“que as dinâmicas de avaliação visam, em primeiro lugar, a melhoria das aprendizagens, que a avaliação contínua deve ser o instrumento por excelência da avaliação interna e que importa dinamizar uma leitura de complementaridade entre a informação interna, recolhida sistematicamente na escola, e os dados nacionais gerados por instrumentos de avaliação externa (...) considera-se pertinente instituir um regime de avaliação e de certificação que tenha como principal objetivo a melhoria da qualidade das aprendizagens.”

(Despacho Normativo n.º 1-F/2016, de 5 de abril, Preâmbulo)

Foi com esse propósito que reconfigurou o instrumento *Exames*, procedendo à reversão das provas finais de ciclo no 4.º e no 6.º anos de escolaridade e à introdução de PA, de plena abrangência curricular nos três ciclos do EB, cuja classificação descritiva, visa tão só, a reflexão por parte de alunos e pais e a transformação por parte das escolas.

Resulta claro do que atrás foi escrito, que a avaliação, enquanto forma de escrutínio das escolas, teve como parâmetro recorrente os resultados, mormente os resultados dos alunos em testes externos standardizados. A importância desses testes, enquanto instrumento estruturador da *accountability* e de regulação da atividade das escolas foi reconhecida pela generalidade dos responsáveis políticos, ao longo dos últimos 25 anos, que a eles sistematicamente recorreram, configurando-o e reconfigurando-o de acordo com opções políticas e ideológicas diversas e com diferentes filiações regulatórias.

O sistema foi, assim, pouco a pouco, tornando-se mais *countable*, e, como tal, mais regulável, tanto dos pontos de vista institucional e local (autorregulação), como do ponto de vista social, por via da divulgação dos resultados dos testes nacionais através dos *rankings* e das plataformas criadas pela própria administração educativa, de que é exemplo mais recente e elaborado o *infoescolas*, de acesso público, onde os resultados dos exames de cada escola são tomados como referência para mostrar o respetivo grau de alinhamento com as notas internas e mobilizados como parâmetro do recentemente instituído indicador dos ‘Percursos Diretos de Sucesso’ (PDS).

Síntese conclusiva do Capítulo 6

Como fica demonstrado, o recurso aos *Exames*, englobando em si as diversas modalidades de testes externos standardizados de âmbito nacional, corresponderam sempre a alterações das políticas educacionais, com destaque para as políticas de desenvolvimento curricular, de oferta educativa e de *accountability* do sistema.

Tal correspondência é verificável de forma precedente e/ou conseqüente. No primeiro caso, os *Exames*, mais concretamente os seus resultados, justificam a adoção ou alteração de políticas, porquanto contribuem para problematizar a realidade, fornecendo a sustentabilidade de que carecem as diversas preconizações, decorrentes de distintas agendas ideológicas; no segundo caso, os *Exames* instrumentam as medidas políticas definidas, proporcionando ou potenciando a sua consecução. Momentos houve em que os testes nacionais ocuparam, em pleno, o campo da educação, constituindo o alfa e o ómega da política educacional, assumindo-se como *driver* político omnipresente, dotado de inusitada autonomia e portador de um invulgar potencial catalisador de apropriações diversas, que o tornaram uma poderosa tecnologia política de mudança (Antunes & Sá, 2010), uma meta-política com repercussões demonstradas a diversos níveis no campo educativo.

No contexto dos três grupos de políticas analisados, os *Exames* sinalizaram, veicularam e potenciaram medidas que conduziram:

- à hierarquização dos saberes reforçando a concentração nas disciplinas consideradas estruturais;
- à orientação para os resultados do processo de ensino-aprendizagem;
- ao emagrecimento do currículo pela focagem em conteúdos e disciplinas relevantes na perspetiva dos exames;

- à seleção no acesso a alguns percursos e ao encaminhamento para outros;
- à produção de conhecimento sobre o sistema e à regulação da educação pelos resultados.

CONCLUSÕES

A investigação desenvolvida elegeu como objeto de estudo os *Exames*, designação que escolhemos para designar o instrumento de ação pública (IAP) que alberga as diversas modalidades de testes de avaliação externa das aprendizagens, com origem na administração educativa, bem com as estruturas e atores que o corporizam e habitam, as ferramentas reguladoras que mobiliza e as representações que o legitimam e lhe conferem dimensão institucional.

Assim conceptualizados, os *Exames* revelaram-se um instrumento, de dupla dimensão, cognitiva e social, simultaneamente mobilizador da (e mobilizado na) ação pública, no campo educativo. Trata-se de um instrumento que se baseia em conhecimento, que produz e veicula, sobre os resultados obtidos pelos alunos nos testes nacionais, através do qual estabelece uma relação com a política, influenciando a decisão e estruturando a atividade dos diversos protagonistas da educação, num processo de apropriações diversas, que se instituem como múltiplas instâncias de regulação.

Neste contexto, analisámos os *Exames* enquanto instrumento portador de modos específicos de problematizar a realidade educativa e pensar as regras que orientam, coordenam e controlam a ação dos atores, no quadro de políticas, simultaneamente, corporizadas, justificadas e veiculadas pelo mesmo. Consequentemente, observamos os *Exames* como uma ‘tecnologia política’, com inusitada capacidade reguladora, na educação.

Assim, o estudo teve como principais objetivos revelar a dimensão reguladora dos *Exames* e a sua mobilização nas políticas públicas de educação, designadamente, nas que definem e estruturam os *curricula*, a oferta educativa e a monitorização do sistema. Para o efeito, procurámos compreender este IAP, no seu percurso e configurações, no aparato e complexidade em que se apresenta e estrutura, bem como na dinâmica de relações de mútua influência que gera e compreende, e na legitimação discursiva e normativa que o suporta e institui.

A investigação tornou possível extrair as linhas conclusivas que, seguidamente, apresentamos.

A. Os *Exames* ressurgiram em Portugal para responderem a uma proclamada emergência da educação

O regresso dos *Exames* ao sistema de ensino português, em meados dos anos 90 do século passado, ocorreu no contexto da ‘questão do acesso’, suscitada pela necessidade de estancar a torrente de candidatos ao Ensino Superior, decorrente do afrouxamento das condições de acesso, da unificação das vias de ensino do ES e do regresso de milhares de jovens das ex-colónias portuguesas.

A implementação de processos de seleção no acesso ao Ensino Superior constituía, porém, apenas um dos cinco imperativos que definiam o estado de emergência com que era representada a situação da educação no debate público. Para além do imperativo de seleção, tal representação contemplava quatro outros imperativos: rigor, qualidade, equidade e *accountability* do sistema. Estes imperativos constituíam outros tantos elementos de uma mesma narrativa legitimadora que, desde então, tem sido regularmente convocada no debate público e plasmada na generalidade das normas produzidas sobre a avaliação e os seus instrumentos.

Os cinco imperativos remetiam, por sua vez, para três premências do sistema educativo, as quais têm constituído linhas de força das estratégias remediadoras adotadas face aos proclamados défices do sistema: a premência do apuramento da verdade do que é ensinado e aprendido, a premência do controlo da consecução dos objetivos definidos para cada nível de ensino e a premência da seleção e seriação dos alunos. Tais premências vêm sustentando preconizações diversas – os remédios de que a educação alegadamente carece – que se estendem da aferição e certificação dos conhecimentos e competências dos alunos, à simplificação e focagem curriculares, passando pelo controlo e alinhamento das práticas pedagógicas e pela orientação dos percursos académicos dos alunos.

B. Os *Exames* constituem uma forma de regulação da educação fundada nos resultados

Os testes externos estandardizados consubstanciam uma forma nova de regulação da educação pelo Estado, que se baseia nos resultados preferencialmente aos processos. Através do condicionamento dos *Exames*, as administrações educativas garantem o cumprimento dos *curricula* com os enfoques considerados pertinentes a cada momento (*e.g.*, metas de aprendizagem, metas curriculares, aprendizagens essenciais), conformam as opções pedagógicas e as práticas didáticas (as que melhores resultados garantem nos

exames) e asseguram a monitorização do sistema educativo, parametrizando a prestação de contas.

Dessa forma, a regulação da educação pelo Estado tem vindo a evoluir de um modo essencialmente burocrático, processual e normativo, para uma regulação também fundada na autonomia e na *accountability* do sistema. Tal realidade foi potenciada pela progressiva adoção das conceções gerencialistas da NGP, beneficiando da agenda ideológica dos governos e da formatação das lideranças escolares. Progressivamente, o controlo burocrático foi coexistindo com modos regulação mais focados na eficiência e na eficácia.

Centrando-se nos resultados, estes novos modos de controlo institucional, por parte da autoridade educativa, configuraram uma mudança, no momento e na base de incidência do controlo, mas também uma alteração mais profunda, e ideologicamente determinada, na pedagogia, enquanto tecnologia educativa. A regulação pelos resultados, aferíveis através de metas pré-definidas para os diferentes saberes, tem subjacente uma conceção condutivista do processo de ensino-aprendizagem, circunscrevendo-o ao que melhor se adequa à consecução das metas centralmente estabelecidas.

C. Os *Exames* constituem um instrumento de ação pública, baseado no conhecimento que gera e que é mobilizado para problematizar a realidade e preconizar as correspondentes soluções

Entendendo as políticas como ação pública, as políticas públicas constituem planos de intervenção, nos quais o Estado assume um papel central, mas longe de ser único. Tal aceção decorre da própria evolução da análise das políticas públicas, no quadro de uma sociologia política da ação pública, que compreende a noção de política pública como construção coletiva no decurso da ação de diversos atores, no espaço público.

Consequentemente, os IAP possuem a particularidade de serem sustentados numa multiplicidade de atores, cuja ação releva sobretudo pelas redes de relações sociais que protagonizam e mantêm. Estes instrumentos compreendem uma dimensão, simultaneamente, técnica e social, constituindo instituições, no sentido sociológico do termo, facto que lhes confere um poder organizativo ímpar nos contextos sociais. Enquanto instituições, os instrumentos políticos são dotados de normas e correspondentes

sanções que regem a atuação social dos indivíduos. É através dessas normas e sanções que os IAP exercem o controlo social, sendo que esta sua ação reguladora pressupõe a problematização da realidade, com base em valores e em conceções próprias acerca da forma como essa mesma realidade deve ser organizada.

Todas as características dos IAP que acabámos de referir são identificáveis nos *Exames*. Também eles compreendem valores (*e.g.*, meritocracia), procedimentos comuns (*e.g.*, modos de ensinar e aprender), redes de papéis sociais (*e.g.*, alunos, professores, equipas de produção, classificadores, etc.), normas (*e.g.*, regulamentos de exames) e sanções (*e.g.*, classificação/notação das provas), o que os torna um IAP com um inusitado poder organizador no campo da educação, induzindo práticas sociais que perduram no tempo pela adesão que encontram na maioria dos membros da sociedade, o que faz deles uma instituição social.

À semelhança do que ocorre com outros IAP, também os *Exames* se baseiam no conhecimento que produzem – a medida dos conhecimentos dos alunos – no quadro do qual são definidos os problemas da educação e suportadas as preconizações para as correspondentes soluções. Nesse sentido, combinam procedimentos de medida e interpretações da realidade, para a coordenação da ação pública na educação. Esse processo compreende componentes técnicas de inquérito, processamento e difusão de conhecimento, no quadro de representações socialmente partilhadas e de problematizações específicas do universo educativo, que contribuem para a organização da ação e das relações sociais específicas entre atores tendo em vista as opções ‘adequadas’ de provimento da educação.

A vocação organizadora dos *Exames* depende da convocação dos diferentes atores envolvidos e interessados – escolas, professores, alunos, pais, autarcas, etc., – e da apropriação que os mesmos fazem do conhecimento problematizador. Este processo remete para a dupla dimensão, cognitiva e social, deste instrumento de ação pública, na regulação da educação.

O poder organizativo e regulador dos *Exames* está associado à carga representativa que possuem em resultado da sua complexidade técnica, social e cognitiva, e da plasticidade com que se adaptam a mobilizações várias no quadro de políticas diversas.

D. Os *Exames* apresentam-se num complexo aparato técnico, social e organizacional que dificulta o seu escrutínio e concorre para a credibilidade e aceitação de que socialmente gozam

A ecologia do instrumento *Exames* compreende um *aparato* organizacional, estruturalmente intrincado, habitado por uma rede de atores com papéis sociais específicos, que interagem no quadro das políticas educacionais. Este aparato organizacional e os dois *complexos* que o estruturam – o JNE e o IAVE – conferem-lhe capacidade operacional e técnica, na ação pública, por via da mobilização cognitiva e social de vários atores que veiculam quadros cognitivos diversificados, provindos de diferentes locais e níveis do contexto educativo. Esses dois *complexos* mobilizam um variado conjunto de ferramentas que contribuem para acionar e fortalecer o poder regulador dos *Exames*, visando normalizar a atividade dos múltiplos protagonistas das comunidades educativas, particularmente dos professores, conformando as suas opções pedagógico-didáticas, curriculares e avaliativas à eficácia evidenciada nos testes nacionais standardizados.

Os *Exames* são um instrumento compósito, mesclado, heterogéneo, constituído por uma miríade de ferramentas normativas, informativas, formativas e orientadoras, através das quais se materializam e agem, regulando a educação. Esta estruturação complexa dificulta o escrutínio do instrumento, o que é potenciado pelo dever de reserva e sigilo dos atores mais diretamente envolvidos na sua conceção, produção e aplicação e pela coreografia securitária que, em cada ano, envolve a classificação e movimentação das provas. Neste contexto, podemos concluir que a complexidade do aparato dos *Exames* contribui para o poder representativo que socialmente detêm, enquanto referência da verdade da educação praticada nas escolas, diferenciador dos bons e dos maus alunos, dos bons e dos maus professores, das boas e das más escolas, indutor de rigor e qualidade no ensino e nas aprendizagens e fator de eficiência e eficácia do sistema educativo.

E. As diferentes modalidades dos *Exames* compreendem distintas intensidades regulatórias, que acomodam visões díspares sobre as repercussões da avaliação externa das aprendizagens

Enquanto instrumento de regulação, os *Exames* podem assumir propósitos mais reflexivos e transformacionais, filiando-se num modelo de regulação mais suave, ou mais julgadores e sancionatórios, com uma filiação regulatória mais dura. No primeiro caso, poderemos enquadrar as provas de aferição e, de certa forma, os descontinuados testes

intermédios; no segundo caso, enquadramos os exames nacionais do ES e as provas finais de ciclo do EB.

Como atrás referimos, no ES, os propósitos regulatórios e, por consequência, a escolha dos instrumentos de regulação, foram sempre primeiramente condicionados pela ‘questão do acesso’, i.e., pelo imperativo da seleção no acesso ao ensino superior. Nesse contexto, as sucessivas administrações educativas, independentemente da sua conexão ideológica, convergiram sempre nesse objetivo, fazendo recair a sua escolha nos exames nacionais para a respetiva prossecução. Pelo contrário, no EB, isento de tal condicionamento, identificámos divergências quanto à escolha dos instrumentos de avaliação, as quais evidenciam distintas opções reguladoras. Com efeito, neste nível de ensino, desde 2001, a avaliação externa das aprendizagens foi levada a cabo, alternadamente, ora através de provas de aferição ora através de exames nacionais/provas finais de ciclo.

Essencialmente, contrapõem-se duas visões sobre as consequências da avaliação externa das aprendizagens: uma que a considera um instrumento de promoção do mérito e de orientação dos percursos, devendo, portanto, ter efeito sobre a progressão dos alunos; e outra que lhe atribui uma função essencialmente avaliadora do sistema, não impactando diretamente sobre o percurso dos alunos, que não devem arcar com as consequências de um mau funcionamento do mesmo, sobretudo num nível de ensino basilar com um currículo estruturante e transversal. Como regularidade, verifica-se que os governos ideologicamente de centro-esquerda optaram, invariavelmente, pelas provas de aferição e os ideologicamente alinhados com o centro-direita preferiram, sistematicamente, os exames/provas finais de ciclo.

F. Mais do que avaliarem as aprendizagens, os *Exames* suportam políticas e/ou são por elas acionados, tornando-se parte indissociável das mesmas. As reconfigurações aos exames sinalizam alterações nas próprias políticas

Contribuindo para problematizar a realidade, fornecendo a sustentabilidade de que carecem as consequentes preconizações mitigadoras, os *Exames* justificam, por via dos resultados que produzem, a adoção ou alteração de programas de ação, consubstanciados em medidas políticas. Em sentido inverso, os *Exames* são mobilizados na regulação das políticas, proporcionando, induzindo ou potenciando as respetivas apropriações. no contexto da ação pública.

À semelhança do que ocorre com a generalidade dos IAP, as alterações operadas nos *Exames* correspondem, em regra, a continuidades ou ruturas ocorridas nas políticas educativas, o que os torna indicadores privilegiados – *traceurs du changement* – dessas mudanças, no âmbito do quadro da análise aqui perfilhado.

Nesta investigação, foi possível identificar três grandes focos das políticas educacionais para a educação escolarizada: o currículo, os percursos e a monitorização. Estes focos têm mobilizado a atenção dos diferentes responsáveis políticos, no quadro das políticas de desenvolvimento curricular, da oferta formativa e de *accountability* do sistema, respetivamente. Direta ou indiretamente, por inscrição ou omissão, os *Exames* marcaram o desenho destas políticas, nos últimos 25 anos. Em todas, e em cada uma, foi possível identificar uma estreita relação com o instrumento *Exames*, tendo em conta: (a) a hierarquização dos saberes, reforçando a concentração nas disciplinas consideradas estruturais; (b) a orientação do processo de ensino-aprendizagem para os resultados; (c) o emagrecimento do currículo, através de ênfases programáticos (d) a seleção no acesso a alguns percursos e o encaminhamento para outros; e (e) a produção de conhecimento sobre o sistema e a regulação da educação com base em resultados.

No âmbito das políticas de desenvolvimento do currículo, os *Exames* têm contribuído para a focagem curricular, sobretudo pela sua existência em determinadas disciplinas e inexistência noutras, ou pela interdependência entre os conteúdos das provas e os conteúdos curriculares relevados em metas (de aprendizagem, curriculares ou aprendizagens essenciais). No contexto das políticas de oferta formativa, os *Exames* têm contribuído para a seleção e a orientação de percursos, seja como efeito de barragem, em resultado da sua presença, nuns percursos, ou como fator adicional de atratividade pela sua ausência, noutros. No quadro das políticas de *accountability* do sistema, os *Exames* têm contribuído para a monitorização do funcionamento e do trabalho levado a cabo pelas escolas, através da mobilização, enquanto parâmetro, dos resultados alcançados pelos alunos nos testes nacionais na avaliação externa das escolas, e, ainda que de forma menos explícita, na própria avaliação do desempenho docente. Os resultados dos exames constituem, além disso, o elemento fulcral do escrutínio social das escolas, mediado pelos *rankings*.

A ação pública, cometida através dos *Exames*, regula as interações entre os atores, nos contextos descritos, determinando a sua atividade no quadro de representações

específicas dos problemas da educação, abrindo caminho a preconizações peculiares que refletem agendas políticas diversas. Não obstante sejam concebidos com o propósito declarado de atingir objetivos específicos de avaliação das aprendizagens dos alunos, os *Exames* abrem-se a apropriações múltiplas, alcançando proporções regulatórias múltiplas, com efeitos imprevistos, autonomizando-se nos seus efeitos e instituindo-se como organizadores da educação.

BIBLIOGRAFIA

- Adão, Á., & Remédios, M. J. (2008). Memória para a frente, e... o resto é lotaria dos exames - A reforma do ensino liceal em 1947. *Revista Lusófona de Educação*, (12), pp. 41-64.
- Afonso, A. J. (1999). Estado, mercado, comunidade e avaliação - Esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, (69), pp. 139-164.
- Afonso, A. J. (2000). *Avaliação Educacional - Regulação e emancipação*. S. Paulo: Cortez.
- Afonso, A. J. (2001). A Redefinição do papel do Estado e as políticas educativas - Elementos para pensar a transição. *Sociologia Problemas e Práticas*, (37), pp. 33-48.
- Afonso, A. J. (2001a). Reforma do Estado e políticas educacionais - Entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação & Sociedade*, (75).
- Afonso, A. J. (2002). Políticas contemporâneas e avaliação educacional. Em L. C. Lima, & A. J. Afonso, *Reformas da Educação Pública: Democratização, modernização, neoliberalismo* (pp. 111-128). Porto: Edições Afrontamento.
- Afonso, A. J. (2009). Nem tudo o que conta em educação é mensurável. *Revista Lusófona de Educação*, nº 13, pp. 13-29.
- Afonso, A. J. (2012). Para uma conceptualização alternativa de accountability em educação. *Educ. Soc., Campinas*, 33(119), pp. 471-484.
- Afonso, N. (2000). Autonomia, avaliação e gestão estratégica das escolas públicas. Em J. A. Costa (Org.). & A. Neto-Mendes, *Liderança e estratégia nas organizações escolares* (pp. 201-216). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Afonso, N. (2003). A regulação da educação na Europa - do Estado educador ao controlo social da educação pública. Em J. Barroso (Org.). *A Escola Pública - regulação, desregulação, privatização* (pp. 49-78). Porto: ASA.
- Afonso, N. (2014). *Investigação naturalista em educação - Um guia prático e crítico*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Afonso, N., & Costa, E. (2009). A influência do Programme for International Student (PISA) na decisão política em Portugal: o caso das políticas educativas do XVII governo constitucional português. *Sísifo - Revista de Ciências da Educação*, (10), pp. 53-63.
- Aires, L. (2011). *Paradigma qualitativo e práticas de investigação educacional*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Álvares, M., & Calado, A. (2014). Insucesso e abandono escolar: os programas de apoio. Em M. Rodrigues (Org.). *40 Anos de políticas de educação em Portugal* (Vol. I, pp. 197-229). Coimbra: Edições Almedina, S.A.

- Alves, J. M. (2008). *Os exames do ensino secundário como dispositivos de regulação das aspirações – A ficção meritocrática, a organização da hipocrisia, e as acções insensatas*. Tese de Doutoramento, Universidade Católica Portuguesa - Porto.
- Alves, M. P., & Tomé, I. M. (2006). Os rankings das escolas secundárias em Portugal: da(s) intencionalidade(s) política(s) à sua representação nos professores. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, (40-3), pp. 237-252.
- Amaral, M. I. (2013). *Os exames nacionais do ensino secundário como modelo de avaliação externa*. Relatório de Mestrado em Ciências da Educação com especialização em Administração e Organização Escolar, Universidade Católica Portuguesa (C. R. Beiras) - Faculdade de Educação e Psicologia.
- Antunes, F., & Sá, V. (2010). Notas, pautas e vozes na escola: exames, rankings e regulação da educação. Em M. T. Esteban, & A. J. (Orgs.), *Olhares e interfaces - Reflexões críticas sobre a avaliação* (pp. 112-146). São Paulo : Cortez.
- Azevedo, J. M. (2015). Notas para um terceiro ciclo de avaliação. Em CNE, *Avaliação externa das escolas - Textos do seminário realizado em Coimbra em 13 de março de 2015* (pp. 230-239). Lisboa: CNE.
- Ball, S., Maguire, M., & Braun, A. (2012). *How schools do policy*. New York: Routledge (e.book).
- Barreira, J., & Pinto, J. (2005). A investigação em Portugal sobre a avaliação das aprendizagens dos alunos (1990-2005). *Investigar em Educação*, (4), pp. 21-105.
- Barroso, J. (2000). Autonomie et mode de régulation dans le système éducatif. *Revue Française de Pédagogie*, (130), pp. 57-71.
- Barroso, J. (2004). Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. *Belo Horizonte*, 39, pp. 19-28.
- Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*, 26 (92), pp. 725-751.
- Barroso, J. (2006). O Estado e a Educação - a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. Em J. Barroso (Org.). *A regulação das políticas públicas - espaços dinâmicas e atores* (pp. 43-70). Lisboa: Educa-Unidade de I & D de Ciências da Educação.
- Barroso, J. (2006a). Introdução. Em J. Barroso (Org.). *A Regulação das políticas públicas de educação - Espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: Educa-Unidade de I & D de Ciências da Educação.
- Barroso, J. (2009). A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal - Dossiê: Conhecimento e Política. *Educação & Sociedade*, 30(109), pp. 987-1007.
- Barroso, J. (2009a). Apresentação - Dossiê: conhecimento e política. *Revista Educação & Sociedade*, 30 (109), pp. 951-958.

- Barroso, J. (2010). Conhecimento, actores e política. *Sísifo - Revista de Ciências da Educação*, (12), pp. 37-50.
- Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação Temas e Problemas*, (12/13), pp. 13-25.
- Barroso, J. (2018). A transversalidade das regulações em educação: Modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal. *Educação & Sociedade*, 39(145), pp. 1075-1097.
- Barroso, J., & Afonso, N. (2011). Introdução. Em J. Barroso, & N. Afonso (Org.). *Políticas educativas, mobilização de conhecimento e modos de regulação* (pp. 11-27). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Benavente, A. (2004). O Pacto educativo para o futuro. *Revista Iberoamericana de Educación*, (34), pp. 69-108.
- Bernstein, B. L. (1971). *Class, codes and control* (Vols. 1,2,3). Londres: Routledge & Kegan Paul, 1971.
- Bica, J. M., & Sousa, F. C. (2011). Rankings e qualidade percebida nas escolas secundárias do Algarve. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, 45(1), pp. 93-109.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. Em J. R. (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). New York: Greenwood.
- Bourdieu, P., & Champanhe, P. (Março de 1992). Les exclus de l'interieur. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 91-92, pp. 71-75.
- Boussaguet, L., Jacquot, S., & Ravinet, P. (2014). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: SciencesPo Les Presses.
- Boyer, R. (1987). *La théorie de la régulation: une analyse critique*. Paris: La Découverte.
- Boyer, R. (2002). Aux origines de la théorie de la régulation. Em R. Boyer, & Y. Saillard (Dir.), *La théorie de la régulation: l'état des savoirs* (pp. 19-30). Paris: La Découverte.
- Broadfoot, P. (2000). Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'État évaluateur. *Revue Française de Pédagogie*, (130), pp. 43-55.
- Callon, M. (1986). Some elements of a sociology of translation. Em J. Law (Org.). *Power, action and belief* (pp. 196-233). London: Routledge & Kegan Paul.
- Callon, M., & Yannick Barthe, P. L. (2001). *Agir dans un monde incertain - Essai sur la démocratie technique*. Paris: Edition du Seuil.
- Camejo, N. C. (2016). *Ranking e qualidade educativa: uma relação (im)provável? Um estudo em duas escolas públicas*. Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação com especialização em Administração e Gestão Educacional, Universidade de Évora - Escola de Ciências Sociais.
- Canavarro, J. M. (2004). *PNAPAE - Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar*. Lisboa: Ministério da Educação/Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

- Carvalho, L. M. (2006). Apontamentos sobre as relações entre conhecimento e política educativa. *Administração Educacional*, (6), pp. 36-45.
- Carvalho, L. M. (2009). Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do PISA como instrumento de regulação. *Educ. Soc.*, 30(109), pp. 1009-1036.
- Carvalho, L. M. (2011). Introdução - O PISA como dispositivo de conhecimento & política. Em L. M. Carvalho, (Coord.). *O Espelho do Perito: inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação - o caso do PISA* (pp. 11-40). Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Carvalho, L. M. (2011a). *O espelho do perito: inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação – o caso do PISA*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Carvalho, L. M. (2013). *Políticas educativas, conhecimento e ação pública*. Relatório da unidade curricular do Seminário Temático I apresentado no âmbito das provas para obtenção do título de agregado no ramo conhecimento em Educação, área de especialidade de Administração e Política Educacional - IE-ULisboa.
- Carvalho, L. M. (2013a). Mútua vigilância organizada. *Educação Temas e Problemas*, (12-13), pp. 61-74.
- Carvalho, L. M. (2014). *A construção do conhecimento sobre políticas públicas de educação em Portugal*. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (e-Book).
- Carvalho, L. M. (2017). Fazendo conhecimento comparado para a política: Notas de um estudo sobre a construção da ecologia do PISA. *Educação, Sociedade & Culturas*, (51), pp. 99-117.
- Carvalho, L. M., & Costa, E. (2017). Avaliação externa das escolas em Portugal: atores, conhecimentos, modos de regulação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 33(3), pp. 685-705.
- Carvalho, L. M., & Costa, E. (2017). The praise of mutual surveillance in Europe. Em R. Normand, & J.-L. Derouet (Edits.), *A European Politics of Education: Perspectives from sociology, policy studies and politics* (pp. 53-72). Oxford, UK: Routledge.
- Carvalho, L. M., & Costa, E. (2017a). Seeing education with one's own' eyes and through PISA lenses. Em L. M. Carvalho (Org.). *PISA – Programme for International Student Assessment: Um Instrumento de Regulação da Educação. Compilação de Estudos (2008-2017)* (pp. 87-98). Estudos e Ensaios - Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (e-Book).
- Carvalho, L. M., & Figueiredo, C. (2012). Configurações de conhecimento e política na regulação da educação sexual em meio escolar. *Educação Sociedade & Culturas*, 34, pp. 67-88.

- Carvalho, L. M., Costa, E., & Gonçalves, C. (2017). Fifteen years looking at the mirror: On the presence of PISA in education policy processes - Portugal, 2000-2016. *European Journal of Education*, (52), pp. 154-166.
- Carvalho, L. M., Costa, E., & Sant'Ovaia, C. (2019). National testing in policy texts: depicting the faces of result-oriented regulatory processes in Portugal. *European Educational Research Journal*. d <https://doi.org/10.1177/1474904119858799>
- Carvalho, E. R. (2008). Reforma Administrativa sob o Mote do New Public Management. *Working paper elaborado no âmbito do projecto "Administração Pública e Competitividade numa Perspectiva Comparada"*. Centro de Administração e Políticas Públicas, Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.
- Carvalho, A. S. (2017). Novo modelo de avaliação externa do Português no ensino básico. *Revista de Estudios e Investigación en Psicología y Educación*, Extr.(10). Universidade da Coruña e Universidade do Minho. doi:<https://doi.org/10.17979/reipe.2017.0.10.2519>
- Casassus, J. (2009). Uma nota crítica sobre a avaliação standardizada: a perda de qualidade e a segmentação social. *Sísifo - Revista de Ciências da Educação*, (9), pp. 71-78.
- Chiavenato, I. (2004). *Teoria geral da administração* (3ª ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Clímaco, M. d. (2015). Educação na primeira pessoa. *Revista Lusófona de Educação*, (30), pp. 201-208.
- CNE. (2014). *Estado da Educação 2014*. Lisboa: CNE.
- CNE. (2015). *Recomendação nº 2/2015 - Retenção escolar nos ensinos básico e secundário*.
- Commaille, J. (2004). Sociologie de l'action publique. Em L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 413-421). Paris: Sciences Po Les Presses (e-Book).
- Cosme, A. (2018). *Projeto de autonomia e flexibilidade curricular (PAFC) - Estudo avaliativo da experiência pedagógica desenvolvida em 2017/2018 ao abrigo do despacho Nº 5908/2017*. Porto: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação - Universidade do Porto.
- Costa, E. (2011). *O Programme for International Student Assessment (PISA) como instrumento de regulação das políticas educativas*. Tese de Doutoramento em Educação na especialidade de Administração e Política Educacional, Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.
- Costa, E., & Afonso, N. (2009). Os instrumentos de regulação baseados no conhecimento: o caso do Programme for International Student Assessment (PISA). *Educação & Sociedade*, pp. 1037-1055.
- Costa, E., & Kiss, A. (2011). Dealing with opposition: uncomfortable moments in research. *European Educational Research Journal*, 10(2), 242-251.

- Costa, E., & Sant'Ovaia, C. (2019). *Os testes nacionais no sistema educativo português - Um instrumento político de regulação e ação pública*. Relatório de projeto Meta1-Ação 1.2 - Estado da arte e produção do conhecimento do projeto 'Políticas públicas para a melhoria do ensino médio: socialização científica, tradução e transferência de resultados'. Obtido de <https://www.researchgate.net/publication/344483133>
- Coutinho, C. P. (2008). A qualidade da investigação educativa de natureza qualitativa - Questões relativas à fidelidade e validade. *Educação Unisinos*, 12(1), pp. 5-15.
- Crato, N. (2018). Como a educação de Portugal avançou rapidamente e com poucos recursos. *Entrevista sobre a reforma educativa de Portugal (2011-2015)*. (J. B. Oliveira, Entrevistador) Rio de Janeiro: Instituto Alfa e Beto. Obtido em 19 de março de 2019, de <https://www.alfaebeto.org.br/2018/10/31/como-a-educacao-de-portugal-avancou-rapidamente-e-com-poucos-recursos/>
- Cunha, A. (2013). *A Relação do privado e do público nas taxas de sucesso da matemática*. Dissertação de Mestrado, Universidade Portucalense - Departamento de Psicologia e Educação.
- Cunha, C. A. (2017). *A avaliação externa no ensino secundário: análise crítica dos exames nacionais de Geografia A*. Relatório de Mestrado em Ensino de Geografia no 3º Ciclo do Ensino Básico e no Ensino Secundário, Universidade do Porto: Faculdade de Letras.
- Delvaux, B. (2009). Qual o papel do conhecimento na ação pública? *Educação & Sociedade*, 30(109), pp. 959-985.
- Delvaux, B., & Mangez, E. (2008). *Towards a sociology of the knowledge-policy relation*. knowandpol. Obtido em 25 de fevereiro de 2019, de www.knowandpol.eu
- DGEEC. (2013). MISI-Perguntas mais frequentes. Obtido em 5 de janeiro de 2019, de <http://www.dgeec.mec.pt/np4/179/>
- DGES, & DGE/JNE. (2012). *Guia Geral de Exames*.
- DGES, & DGE/JNE. (2013). *Guia Geral de Exames*.
- DGES, & DGE/JNE. (2014). *Guia Geral de Exames*.
- DGES, & DGE/JNE. (2015). *Guia Geral de Exames*.
- DGES, & DGE/JNE. (2016). *Guia Geral de Exames*.
- DGES, & DGE/JNE. (2017). *Guia Geral de Exames*.
- DGES, & DGE/JNE. (2018). *Guia Geral de Exames*.
- DGES, & DGIDC/JNE. (2011). *Guia Geral de Exames*.
- DGIDC/JNE, & DGES. (2007). *Guia Geral de Exames*.
- DGIDC/JNE, & DGES. (2008). *Guia Geral de Exames*.
- DGIDC/JNE, & DGES. (2009). *Guia Geral de Exames*.

- DGIDC/JNE, & DGES. (2010). *Guia Geral de Exames*.
- Dias, M., Tomás, C., Gama, A., & Lopes, R. (2011). Políticas de intervenção prioritária em Portugal: novas políticas, novas práticas? Em *Atas do V Encontro do CIED – Escola e Comunidade*. Escola Superior de Educação de Lisboa, 18 e 19 de Novembro de 2011: CIED.
- Diogo, A. M. (2001). *Efeitos da avaliação externa nas práticas de ensino/aprendizagem: contributo para o seu estudo no ensino secundário em Portugal, a exemplo da disciplina de Alemão no 12º ano*. Dissertação de mestrado apresentada na Universidade de Lisboa - Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.
- Diogo, A. M., Melo, B. P., & Ferreira, M. (2018). Exames do 4º ano, trabalho escolar e educação familiar: perspetivas de pais da classe média urbana. Em L. Cabrera (Coord.), *Fraturas sociais e educativas: desafios para a Sociologia da Educação* (pp. 170-187). Valência, Espanha: Institut de Creativitat i Innovacions Educatives de la Universitat de Valencia.
- Diogo, A. M., Melo, B. P., & Ferreira, M. (2018). Exames e lógicas de fabricação de bons alunos nas classes médias. *Cadernos de Pesquisa*, 48(169), pp. 748-775.
- Duarte, R. (2004). Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar em Revista*, pp. 213-225.
- Duran, P. (1996). L'analyse des politiques publiques em perspectives, de la crise du politique à sa reconstruction. *Revue Française de Sciences Politique*, 46(1), pp. 108-118.
- Dutercq, Y., & van Zanten, A. (2001/2002). L'évolution des modes de régulation de l'ation publique en éducation. *Education et sociétés*, pp. 5-10.
- Eça, T. (2004). Avaliação externa nas Artes Visuais em Portugal e Inglaterra. *Educare Educere* (Especial), pp. 35-48.
- Educare. (2013). Nuno Crato garante: novas metas curriculares são “simples”. *Educare*. Obtido em 14 de janeiro de 2017, de <https://www.educare.pt/noticias/noticia/ver/?id=14464&langid=1>
- Estevão, J. (1999). *O Estado e o desenvolvimento económico - Elementos para uma orientação de leitura*. Lisboa: ISEG.
- Esteves, M., & Rodrigues, Â. (2012). Exames nacionais e contextualização no ensino da História. *Interações*, pp. 135-162.
- Estima, H. M. (2011). *O exame de Matemática e as práticas de ensino e avaliação no 12º Ano: perspectiva dos alunos*. Dissertação de mestrado em Ciências da Educação, Universidade de Lisboa - Instituto de Educação.
- Fernandes, D. (2006). Vinte anos de avaliação das aprendizagens: uma síntese interpretativa de artigos publicados em Portugal. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, (40-2), pp. 289-348.

- Fernandes, D. (2014). Avaliações externas e melhoria das aprendizagens dos alunos: questões críticas de uma relação (im)possível. Em CNE, *Estado da Educação 2014* (pp. 290-303). Lisboa: CNE.
- Fernandes, D., & Gaspar, A. (2014). Avaliação das aprendizagens: uma síntese de teses de doutoramento realizadas em Portugal (2001-2010). *Meta: Avaliação*, 6(17), pp. 199-222.
- Fernandes, J. M. (2001). Editorial. *Público* (27-08-2001).
- Ferraz, H., Neves, T., & Nata, G. (2019). Has the portuguese compensatory education program been successful in reducing disadvantaged schools' performance gaps? A 15-year quantitative analysis of national exams. *Education Sciences*, 9(4). doi:<https://doi.org/10.3390/educsci9040270>
- Ferreira, C. A. (2015). A avaliação das aprendizagens no ensino básico português e o reforço da avaliação sumativa externa. *Educação e Pesquisa, São Paulo*, pp. 153-169.
- Ferreira, M., Diogo, A. M., & Melo, B. P. (2018). Performance escolar: os exames do 4º ano na TV. *Análise Social, LIII* (227), pp. 280-307.
- Fialho, I. (2009). A qualidade de ensino e a avaliação das escolas em Portugal. Contributos para a sua história recente. *Educação Temas e Problemas - Avaliação, qualidade e formação*, 7(4), pp. 99-116.
- Filipe, M. A. (2011). *A taxonomia SOLO nos exames nacionais de Matemática – 9º Ano*. Dissertação de mestrado em Ensino de Matemática - 3º ciclo do Ensino Básico, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologia.
- Fligstein, N. (2001). *The institutionalization of Europe*. (N. Fligstein, S. A., & W. Sandholz, Edits.) Oxford: Oxford University Press.
- Fonseca, A. M. (2010). *Escolas, avaliação externa, auto-avaliação e resultados dos alunos*. Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação na área de especialização de Administração e Políticas Educativas, Universidade de Aveiro.
- Fontoura, M. M. (2008). Política e acção pública - Entre uma regulação centralizada e uma relação multipolar. *Revista Portuguesa de Educação*, 21(2), pp. 5-31.
- GAVE. (2008). Relatório de Actividades.
- GAVE. (2008a). Quadro de Referência e Responsabilização (QUAR).
- GAVE. (2009). Relatório de actividades e Auto-Avaliação.
- GAVE. (2009a). Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR).
- GAVE. (2009b). Relatório - Um olhar sobre os resultados dos exames nacionais.
- GAVE. (2010). Relatório de actividades e de autoavaliação.
- GAVE. (2010a). Provas de Aferição 1º Ciclo - Língua Portuguesa.
- GAVE. (2010b). Provas de Aferição 1º ciclo - Matemática.

- GAVE. (2010c). Provas de Aferição 2º Ciclo - Língua Portuguesa.
- GAVE. (2010d). Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR).
- GAVE. (2011). Relatório de atividades e de autoavaliação.
- GAVE. (2011a). Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR).
- GAVE. (2012). Relatório de atividades e de autoavaliação.
- GAVE. (2012a). Exames Nacionais - Relatório 2011.
- GAVE. (2012b). Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR).
- Gazeta de Matemática. (2004). Inquérito - Mais exames no sistemas de ensino?! *Gazeta de Matemática*, (147), pp. 35-41.
- Giddens, A. (1993). *Sociologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gonçalves, M. E. (2010). *Impacto dos rankings de escolas nas práticas de avaliação dos alunos do ensino secundário*. Dissertação de mestrado em Ciências da Educação na especialidade de Avaliação, Universidade do Minho.
- Gouveia, A. S. (2017). *Exames nacionais, apoios pedagógicos e explicações: a complexa construção dos resultados escolares em Portugal*. Tese de Doutoramento em Educação - Administração e Políticas Educacionais, Universidade de Aveiro.
- Grek, S. (2009). Governing by numbers: the PISA effect in Europe. *Journal of Education Policy*, 24(1), pp. 23-37. doi:doi.org/10.1080/02680930802412669
- Grek, S., & Ozga, J. (2008). Governing by numbers? Shaping education through data. *CES Briefing* (44).
- Guimarães, E. R., & Morgado, J. C. (2016). Currículo e avaliação: os testes standardizados. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 32(2), pp. 373-392.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), pp. 275-296.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (2003). Hall, Peter A. and Taylor, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova* (58), pp. 193-223.
- Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014). *L'instrumentation de l'action publique*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Haque, M. (2004). New Public Management: origins, dimensions, and critical implication. *Journal of Public Administration Policy*, 1, pp. 1-20.
- Hassenteufel, P. (2011). *Sociologie politique: l'action publique* (2ª ed.). Paris: Armand Colin (e-Book).
- Hood, C. (1986). *The tools of government*. London: Chatham House Pub.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, Spring, pp. 3-19.

- IAVE. (2014). Relatório de Atividades e de Autoavaliação.
- IAVE. (2015). Relatório de Atividades e de Autoavaliação.
- IAVE. (2015a). Projeto Testes Intermédios 1º Ciclo do Ensino Básico - Relatório 2014.
- IAVE. (2015b). *Relatório do Projeto Bolsa de Professores Classificadores*.
- IAVE. (2015c). Relatório do Projeto Bolsa de Professores Classificadores 2010-2014.
- IAVE. (2015d). Relatório Nacional 2010-2014 Provas Finais 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico.
- IAVE. (2016). Relatório de Atividades e de Autoavaliação.
- IAVE. (2017). Relatório de Atividades e de Autoavaliação.
- IAVE. (2017a). Relatório Nacional 2010-2016 Exames Nacionais do Ensino Secundário.
- IAVE. (2017b). Relatório Nacional 2013-2015 Provas Finais 1º Ciclo do Ensino Básico.
- IAVE. (2018). Relatório de Atividades e de Autoavaliação.
- IAVE. (2018a). Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR).
- IAVE. (2020). Instrumentos de Avaliação Externa - Tipologia de Itens. doi:http://iave.pt/images/FicheirosPDF/Docs_Avaliação_Alunos/Tipologia_itens_Maio_25_2020.pdf
- JNE. (2000). Exames Nacionais do Ensino Secundário - Relatório Final.
- JNE. (2001). Exames Nacionais do Ensino Secundário - Relatório Final.
- JNE. (2002). Exames Nacionais do Ensino Secundário - Relatório Final.
- JNE. (2003). Exames Nacionais do Ensino Secundário - Relatório Final.
- JNE. (2004). Exames Nacionais do Ensino Secundário - Relatório Final.
- JNE. (2005). Exames Nacionais dos Ensinos Básico e Secundário - Relatório Final.
- JNE. (2006). Exames Nacionais dos Ensinos Básico e Secundário - Relatório Final.
- JNE. (2007). Exames Nacionais dos Ensinos Básico e Secundário e Provas de Aferição - Relatório Final.
- JNE. (2008). Exames Nacionais dos Ensinos Básico e Secundário - Relatório Final.
- JNE. (2009). Exames Nacionais dos Ensinos Básico e Secundário - Relatório Final.
- JNE. (2011). Avaliação Externa da Aprendizagem - Exames Nacionais e Provas de Aferição.
- JNE. (2012). Avaliação Externa da Aprendizagem - Provas Finais de Ciclo - Exames Nacionais - Provas de Aferição.
- JNE. (2013). Processo de Avaliação Externa da Aprendizagem - Provas Finais de Ciclo - Exames Nacionais. Relatório Anual.

- JNE. (2014). Processo de Avaliação Externa da Aprendizagem - Provas Finais de Ciclo - Exames Nacionais. Relatório Anual.
- JNE. (2015). Processo de Avaliação Externa da Aprendizagem - Provas Finais de Ciclo - Exames Nacionais. Relatório Anual.
- JNE. (2016). *Processo de Avaliação Externa da Aprendizagem - Provas Finais de Ciclo - Exames Nacionais*. Relatório Anual.
- JNE. (2017). *Processo de Avaliação Externa da Aprendizagem - Provas Finais de Ciclo - Exames Nacionais*. Relatório Anual.
- JNE. (2018). *Processo de Avaliação Externa da Aprendizagem - Provas Finais de Ciclo - Exames Nacionais*. Relatório Anual.
- Justino, D., & Almeida, S. d. (2016). Inspeccionar e avaliar. Origens da regulação coerciva da educação em Portugal. *Educação, Sociedade & Culturas*, (47), pp. 31-51.
- Justino, D., Fernandes, E., Almeida, J., & Raposo, M. (2006). *A reforma do ensino secundário 2004 - Legislação anotada*. Porto: Porto Editora.
- Lascoumes, P. (2007). Les instruments d'action publique, traceurs de changement: l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006). *Politique et Sociétés*, 26(2-3), pp. 73-89.
- Lascoumes, P., & Le Galés, P. (2005). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de SciencesPo.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2005). Introduction: L'action publique saisie par ses instruments. Em P. Lascoumes, & P. Le Galès, *Gouverner par les instruments* (pp. 7-23). Paris: Presses de SciencesPo (e-Book).
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: understanding public policy through its instruments - From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), pp. 1-21.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2012). *Sociologie de l'action publique* (2^a ed.). Paris: Armand Colin.
- Lascoumes, P., & Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction. *Revue Française de Science Politique*, 61(1), pp. 5-22.
- Latour, B. (1989). *La science en action*. Paris: Gallimard.
- Le Grand, J. (1991). Quasi-markets and social policy. *The Economic Journal*, 101(4), 1256-1267.
- Le Grand, J. (2011). Quasi-market versus state provision of public services: some ethical considerations. *Public Reason* 3 (2): 80-89, 2(3), pp. 80-89.
- Le Grand, J., & Bartlett, W. (1993). The theory of quasi-markets. Em J. Le Grand, & W. Bartlett (Edits.), *Quasi-markets and social policy*. London: Macmillan.

- Leiria, I. (2015). Cursos vocacionais - Combater insucesso ou "limpar" estatísticas? *Expresso*, 21 de março de 2015, p. 24.
- Lessard, C., Brassard, A., & Lusignan, J. (2002). *Les tendances des politiques éducatives en matière de structures et de régulation, d'imputabilité et de reddition de comptes: les cas du Canada (Ontario et Colombie-Britannique), de la France et du Royaume-Uni*. Montréal: Labriprof-Crifpe, Faculté des Sciences de l'Éducation, Université de Montréal.
- Lima, J. A. (2007). Redes na educação: questões políticas e conceptuais. *Revista Portuguesa de Educação*, 20(2), pp. 151-181.
- Lima, O. M. (2014). *Um Olhar sobre os exames de Biologia e Geologia: da sala de aula à formação de professores classificadores*. Relatório de Mestrado em Ensino de Biologia e Geologia no 3º Ciclo do Ensino Básico e Ensino Secundário, Universidade do Algarve - Faculdade de Ciências e Tecnologia.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1984). From social theory to policy design. *Journal of Public Policy*, (4), 237-259.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1993). Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y política pública*, pp. 5-34.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1998). The study of policy instruments: four schools of thought. Em B. G. Vannispén, *Public policy instrument evaluating the tools of public administration* (pp. 33-45). Cheltenham: Edward Elgar.
- Lingard, B., Martino, W., & Rezai-Rashti, G. (2013). Testing regimes, accountabilities and education policy: commensurate global and national developments. *Journal of Education Policy*, 28(5), pp. 539-556.
- Lobo, A. M. (2010). *Avaliação formativa, avaliação sumativa e exames na prática de três professoras de Português do 12º ano*. Tese de Doutoramento em Educação, na especialidade de Avaliação em Educação, Universidade de Lisboa - Instituto de Educação.
- Lobo, V. M. (2001). A nefasta artificialidade das provas de "exames" do 12º ano. *Boletim da Sociedade Portuguesa de Química*, (83), pp. 73-75.
- Lopes, T., & Precioso, J. (2015). Podemos estar optimistas com os resultados dos alunos nos exames nacionais da disciplina de Biologia e Geologia? *Interações - Revista da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Santarém*, (39), pp. 343-354.
- Machado, E. A. (2018). A "fabricação" das notas escolares: equidade, sucesso e avaliação. *Revista de Estudos Curriculares*, 9(2), 34-49. Associação Portuguesa de Estudos Curriculares (APEC).
- Madureira, C. (2009). Reinventar o welfare state ou construir o pós-managerialismo? *Comunicação apresentada no 7.º Congresso Nacional de Administração Pública "Estado e Administração na resposta à crise", no Centro de Congressos de*

Lisboa. Lisboa. Obtido em 27 de março de 2019, de <http://hdl.handle.net/10782/520>

- Marinho, P., Leite, C., & Fernandes, P. (2013). A avaliação da aprendizagem: um ciclo vicioso de "testinite". *Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo*, 24(55), pp. 304-334.
- Maroy, C. (2005). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement em Europe. *Les Cahiers de Recherche en Education et Formation*, (49), pp. 1-30.
- Maroy, C. (2008). The new regulation forms of educational systems in Europe: towards a post-bureaucratic regime. Em N. C. Soguel, & P. Jaccard (Edits.), *Governance and Performance of Education Systems* (pp. 13-33). Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Maroy, C. (2009). Convergences and hybridization of educational policies around 'post-bureaucratic' models of regulation. *Compare: A Journal of comparative and international education*, pp. 71-84.
- Maroy, C., & Voisin, A. (2013). As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. *Educação e Sociedade*, 34(124), pp. 881-901.
- Marques, M. M., Sousa, J. R., Costa, N., & Pacheco, J. A. (2015). Efeitos da avaliação externa das aprendizagens no desenvolvimento profissional de professores de Matemática do ensino básico em Portugal. *Meta: Avaliação, Rio de Janeiro*, 7(19), pp. 58-84.
- Marques, S. S. (2011). *As provas de aferição do 4º ano de escolaridade - Influência nas práticas de ensino e avaliação de três professoras*. Dissertação de mestrado em Ciências da Educação, Universidade de Lisboa - Instituto de Educação.
- Martens, K. (2007). How to become an influential actor –the 'comparative turn' in OECD education policy. Em K. Martens, A. Rusconi, & K. Lutz (Edits.), *Transformations of the State and Global Governance* (pp. 40-56). Londres: Routledge.
- Martinez, C. (2005). *Teoría avanzada de organización y gestión: análisis del desarrollo de competencias em empresas colombianas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Martins, A., & Silva, J. C. (2000). Exames nacionais do ensino secundário - Algumas notas. *Gazeta de Matemática*, (138), pp. 51-59.
- Martins, C. M. (2008). *Dez anos de investigação em avaliação das aprendizagens - Reflexões a partir da análise de dissertações de mestrado*. Dissertação de Mestrado na área de Especialização: Avaliação em Educação, Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.
- Martins, F. I. (2015). *Avaliação interna e exames nacionais na disciplina de Física e Química A: um estudo de caso sobre instrumentos e práticas de avaliação*. Tese de Doutoramento em Ciências da Educação, Universidade de Évora .

- Matias-Pereira, J. (2008). Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. *Revista de Administração Pública*, 42(1), pp. 61-82.
- ME. (1996). *Pacto educativo para o futuro*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.
- ME. (1997). *Desenvolver, consolidar, orientar - Documento orientador das políticas para o ensino secundário*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.
- ME/DGIDC. (2010). *Metas de Aprendizagem*. Obtido em 2 de fevereiro de 2018, de <http://metasdeaprendizagem.dge.mec.pt/>
- ME/MSST. (2008). Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar. Obtido em 14 de dezembro de 2017, de Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar: <http://pabandonoescolar.blogspot.com/2008/05/plano-nacional-de-preveno-do-abandono.html>
- Melo, B. P., Diogo, A. M., & Ferreira, M. (2016). Os exames do 4º ano na blogosfera - Conceções sobre escola, crianças e dinâmicas familiares. Em L. L. Mariana Gaio Alves, *A Educação na Europa do Sul - Constrangimentos e Desafios em Tempos Incertos* (pp. 959-980).
- Melo, M. B. (2007a). Educação e mass media na modernidade: efeitos do ranking escolar em análise. Em M. M. Vieira (Org.). *Escola, Jovens e Media* (pp. 67-94). Lisboa: ICS.
- Melo, M. B. (2007b). *Reflexões e reflexividade mediatizada: os professores do ensino secundário e os rankings escolares*. Lisboa: Tese de Doutoramento em Sociologia. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- Melo, M. B. (2008). Representações dos professores do ensino secundário a propósito dos rankings escolares - Notas de uma pesquisa empírica. *Vírus*(3). Obtido em 3 de fevereiro de 2016, de <https://www.esquerda.net/en/content/professores-e-rankings-escolares-na-virus-3>
- Melo, M. B. (2009). Professores consideram que rankings originam julgamento público negativo sobre a classe. *Página da Educação*, (185, Série II). Obtido em 25 de 5 de 2017, de <https://www.apagina.pt/?aba=7&cat=522&doc=13554&mid=2>
- Melo, M. B., Diogo, A. M., & Ferreira, M. (2016). O regresso dos exames do 4º Ano - Escola, crianças e dinâmicas familiares na blogosfera. *Sociologia Problemas e Práticas*, (81), pp. 141-161.
- Melo, M. B., Diogo, A. M., & Ferreira, M. (2016). Os exames do 4º ano na blogosfera - Concepções sobre escola, crianças e dinâmicas familiares. Em M. G. Alves, L. L. Torres, B. Dionísio, & P. Abrantes (Org.). *A educação na Europa do sul - Constrangimentos e desafios em tempos incertos - 1.ª Conferência Ibérica de Sociologia da Educação*. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

- Mendes, R. S. (2015). *Impacto dos Testes Intermédios de Língua Portuguesa do 1º ciclo nas práticas dos professores*. Tese de Doutoramento em Educação, Universidade Portucalense.
- Mons, N. (2009). *Les effets théoriques et réel de l'évaluation standardisée*. Bruxelles: Réseau Eurydice.
- Muller, P. (1996). Présentation des cinq défis pour l'analyse des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, (1), pp. 96-102.
- Muller, P. (2009). *Politiques publiques*. Paris: PUF.
- Muller, P., & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.
- Muller, P., & Surel, Y. (2002). *A Análise das políticas públicas*. (A. Bavaresco, & A. Ferraro, Trans.) Pelotas, Brasil: Educat.
- Muller, P., Leca, J., Majone, G., Thoenig, J.-C., & Duran, P. (1996). Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, , 46^e année(1), pp. 96-133.
- Neves, A., Jordão, A. P., & Santos, L. (2004). A investigação publicada em Portugal, entre 1971 e 2003, acerca da avaliação das aprendizagens: seu levantamento e análise. (J. Azevedo, Ed.) *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, (3), pp. 47-72.
- Neves, I. P., & Saldanha, A. (2007). Influência dos exames na recontextualização dos programas - Um estudo centrado na Biologia do ensino secundário. *Revista de Educação*, XV(1).
- Nóvoa, A. (2002). Ways of thinking about education in Europe. Em A. Nóvoa, & M. Lawn (Edits.), *Fabricating Europe: The Formation of an Education Space*. (pp. 131-155). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Nóvoa, A., & Yariv-Mashal, T. (2003). Comparative research in education: a mode of governance or a historical journey. *Comparative Education*, 39(4), pp. 423-438.
- OCDE (2001). *Knowledge and Skills for Life: first results of Programme for International Student Assessment* (Paris, OECD).
- Orborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. Boston: Addison-Wesley Publ. Co.
- Ozga, J. (2009). Governing education through data in England: from regulation to self-evaluation. *Journal of Education Policy*, 24(2), pp. 149-162.
- Ozga, J., & Lingard, B. (2007). Globalisation, education policy and politics. Em B. Lingard, & J. Ozga (Edits.), *The RoutledgeFalmer Reader in Education Policy and Politics* (pp. 130-166). Abingdon, Oxon, U.K ; New York, U.S.A: Routledge.
- Padioleau, J.-G. (1982). *L'Etat au concret*. Paris: PUF.

- Palier, B. (2005). Les instruments, traceur du changement. Em P. Lascoumes, & P. Le Galès, *Gouverner par les instruments* (pp. 252-278). Paris: Sciences Po. Les Presses.
- Pereira, P. C. (2012). *Alguns fatores determinantes dos resultados obtidos pelos alunos do 9º e 12º anos nos exames nacionais de Português e Matemática e o efeito escola*. Tese de Doutoramento em Ciências da Educação, Universidade Católica - Faculdade de Educação e Psicologia.
- Poinha, M. A. (2012). *Os exames e a melhoria das aprendizagens - O discurso de professores de Língua Portuguesa do 3º ciclo do ensino básico*. Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação na área de especialização de Avaliação em Educação, Universidade de Lisboa - Instituto de Educação.
- Pons, X. (2012). De nouvelles connaissances pour une nouvelle gouvernance par les resultats? L'exemple de l'éducation en France et de trois outils d'évaluation. Em C. Maroy (Dir), *Réguler les Systèmes Scolaires par les Connaissances: Instruments, Usages, Effets* (pp. 15-34). Louvain: UCL - Université Catholique de Louvain.
- Público. (02/10/2004). Maioria das escolas não obtém positiva. *Público*, (5306), p. 1.
- Público. (02-11-2007). Uma em cada três escolas não consegue média positiva. *Público*, (6426), p. 1, Suplemento.
- Público. (07/10/2002). Quase metade das secundárias ficam aquém das expectativas. *Público*, (4583), p. 2.
- Público. (12/02/2002). Manifesto pela Educação da República. *Público*, (4346), p. 29.
- Público. (13/10/2012). Metade das escolas secundárias públicas ficaram abaixo do esperado. *Público*, (8223), p. 1, Suplemento.
- Público. (15/10/2011). Não há escolas públicas no top 20 das melhores médias dos exames do básico e do secundário. *Público*, (7861), p. 1.
- Público. (22/06/2010). Universidades dizem que falta de bases é o problema de inteligência pública. *Público*, (7383), p. 6, Suplemento.
- Público. (29/11/2014). Mais de metade continua aquém do que seria de esperar pelo seu contexto social. *Público*, (8996), p. 1, Suplemento.
- Reynaud, J.-D. (1997). *Les règles du jeu, L'action collective et la regulation sociale* (3ª ed.). Paris: Armand Colin/Masson.
- Reynaud, J.-D. (2003). Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. Em G. Terssac (Dir.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud: Débats et prolongements* (pp. 103-113). Paris: La Decouverte.
- Rhodes, R. A. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667.
- Rocher, G. (1971). *Sociologia geral*. Lisboa: Presença.

- Rockman, B. (1998). The changing role of the State. Em D. J. B. Guy Peters (Ed.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms* (pp. 20-44). Montreal: Canadian Centre for Management Development e McGill-Queeens University Press.
- Rodrigues, M. L. (2009). Entrevista no âmbito do projeto KNOWandPOL - Knowledge and Policy in Education and Health Sectors em 03-02-2009. (E. Costa, & N. Afonso, Entrevistadores)
- Rodrigues, M., Sebastião, J., Mata, T., Capucha, L., Araújo, L., Silva, M., & Lemos, V. (2004). A construção do sistema democrático de ensino. Em M. Rodrigues (Org.). *40 anos de políticas de educação em Portugal* (Vol. I, pp. 37-107). Coimbra: Almedina.
- Rodrigues, S. V. (2019). Conhecimento gramatical avaliado à saída da escolaridade obrigatória: uma análise de exames nacionais do ensino secundário. *Revista da Associação Portuguesa de Linguística*, (5), 41-64.
- Roldão, M. C., Peralta, H., & Martins, H. (2017). Currículo do ensino básico e secundário - Para a construção de aprendizagens essenciais baseadas no Perfil dos Alunos (Documento de Trabalho). Lisboa. Obtido em 10 de fevereiro de 2018, de <https://afc.dge.mec.pt/sites/default/files/2020-02/Roldão%202017%20Construção%20de%20Aprendizagens%20Essenciais.pdf>
- Rose, G. (1997). Situating knowledges: positionality, reflexibilities and other tactics. *Progress in Human Geography*, 21(3), pp. 305-320.
- Sábado. (2015). Alunos estão mal preparados para o mercado de trabalho. *Sábado*. Obtido em 10 de 01 de 2018, de <https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/alunos-estao-mal-preparados-para-o-mercado-de-trabalho>
- Salomon, L. (2002). The new governance and the tools of public action: an introduction. Em L. M. Salomon (Org.). *The tools of governance. A guide to the new governance* (pp. 1-47). Oxford: Oxford University Press.
- Sanches, S. (2000). A regulação: história breve de um conceito. *Revista da Ordem dos Advogados*, 1(Ano 60), pp. 5-22.
- Santos, C. P., Araújo, L., & Graça, M. (2006). Resultados das provas de aferição e dos exames de Matemática e de Português do 9º ano: que conclusões tirar? *Revista Portuguesa de Pedagogia*, 40(3), pp. 199-218.
- Santos, M. M. (2019). *Identidade profissional docente: exames nacionais e (im)possibilidades*. Dissertação de Mestrado em Educação - Avaliação Educacional, Universidade Católica Portuguesa.
- Sant'Ovaia, C., & Costa, E. (2020). Os testes nacionais como instrumento de ação pública no sistema educativo português: processos de problematização e de preconização. *Currículo sem Fronteiras*, 20(1), pp. 171-189.
- Sant'Ovaia, C., & Costa, E. (s.d.). Exames nacionais como instrumento de regulação da educação: o aparato operacionalizador. *III Colóquio Internacional de Ciências Sociais da Educação: "Infância(s) e Juventude(s) na Sociedade e Educação*

- Contemporâneas'*. Braga. Obtido de <https://www.researchgate.net/publication/344483335>
- SEE. (2014). Carta de Solicitação ao IAVE, 1/2014. Obtido em 26 de maio de 2018, de <http://iave.pt/index.php/iave/instrumentos-de-gestao-do-iave/cartas-de-solicitacao>
- SEE. (2018). Carta de Solicitação ao IAVE, 1/2018. Obtido em 27 de dezembro de 2019, de <http://iave.pt/index.php/iave/instrumentos-de-gestao-do-iave/cartas-de-solicitacao>
- Silva, A. C. (2017). Novo modelo de avaliação externa do Português no ensino básico. *Revista de Estudios e Investigación en Psicología y Educación, Extr.(10)*, 36-41. Universidade da Coruña e Universidade do Minho. doi:DOI: <https://doi.org/10.17979/reipe.2017.0.10.2519>
- Silva, A. C., & Costa, C. P. (2016). Cânone literário escolar e avaliação da leitura de literatura: um estudo dos exames de Português do 12º ano (2013-2016). *Moenia*(22), 297-333. Revista Lucense de Lingüística & Literatura, Espanha: Universidade de Santiago de Compostela.
- Silva, G. M. (2011). *Exames nacionais do 9º Ano de Matemática: concepções dos professores classificadores*. Dissertação de mestrado em Ciências da Educação, Universidade Católica Portuguesa.
- SPM. (2007). Avaliação dos resultados do PISA - 2006. Obtido em 27 de abril de 2015, de <https://www.spm.pt/files/Microsoft%20Word%20-%20pisa2006.pdf>
- Surel, Y. (1997). *L'État et le livre - les politiques publiques du livre en France (1957-1993)*. Paris: L'Harmattan.
- Tanzi, V. (1997). *The changing role of the State in the economy - A historical perspective*. Working paper of the International Monetary Fund. doi:[https:// www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97114.pdf](https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97114.pdf)
- Tavares, T. M. (1999). *Estudo comparativo entre as classificações das avaliações interna final e de exame, da disciplina de Biologia, do 12º ano de escolaridade*. Dissertação de mestrado apresentada na Universidade de Évora.
- Teodoro, A. (2010). *Educação, globalização e neoliberalismo*. Lisboa: Edições Universitárias.
- Terressac, G. (2003). La théorie de la régulation sociale; repères pour un débat. Em G. Terressac, *La théorie de la régulation socaile de Jean-Daniel Reynauld: Débats et prolongments* (pp. 11-33). Paris: La Découverte.
- Terressac, G. (2012). La théorie de la régulation sociale: repères introductifs. *Revue Interventions économiques [en ligne]*.
- Thoenig, J.-C. (2004). Politique publique. Em L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Dir.), *Dictionnaire des Politiques Publiques* (pp. 326-333). Paris: Press de Sciences Po.

- Torres, M. J. (2000). *Avaliação de resultados em Matemática no contexto da reforma curricular do ensino secundário*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa - Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.
- van Zanten, A. (2004). *Les politiques d'éducation* (3ª ed.). Paris: Press Universitaires de France (e.book).
- Verger, A., & Normand, R. (2015). Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade*, 36(132).
- Woll, C. (2014). Regulation. Em L. Bossaguet, S. jacquot, & P. Ravinet, *Dictionnaire des Politiques Publiques*. (E.Book ed., pp. 757-764). Paris: SciencesPo Les Presses.
- XIII Governo Constitucional. (1995). Programa do XIII Governo Constitucional. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Fiscalizacao/Paginas/ProgramaDoGoverno.aspx>.
- XIV Governo Constitucional. (1999). Programa do XIV Governo Constitucional. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Fiscalizacao/Paginas/ProgramaDoGoverno.aspx>.
- XV Governo Constitucional. (2002). Programa do XV Governo Consitucional. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Fiscalizacao/Paginas/ProgramaDoGoverno.aspx>.
- XVI Governo Constitucional. (2004). Programa do XVI Governo Constitucional. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Fiscalizacao/Paginas/ProgramaDoGoverno.aspx>.
- XVII Governo Constitucional. (2005). Programa do XVII Governo Constitucional. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Fiscalizacao/Paginas/ProgramaDoGoverno.aspx>.
- XVIII Governo Constitucional. (2009). Programa do XVIII Governo Constitucional. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Fiscalizacao/Paginas/ProgramaDoGoverno.aspx>.
- XIX Governo Constitucional. (2011). Programa do XIX Governo Constitucional. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Fiscalizacao/Paginas/ProgramaDoGoverno.aspx>.
- XXI Governo Constitucional. (2015). Programa do XXI Governo Constitucional. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Fiscalizacao/Paginas/ProgramaDoGoverno.aspx>.

LEGISLAÇÃO

Circular LT/ES n.º 42/1974-DGES, de 7 de junho. Documento consultado no CIREP em 6 de abril de 2016.

Circular n.º 1/1975-MEIC, de 19 de junho. Documento consultado no CIREP em 6 de abril de 2016.

Circular T/ES n.º 13/1975-DGES, de 23 de junho. Documento consultado no CIREP em 4 de abril de 2016.

Circular L/ES n.º 4/1976-DGES, de 26 de fevereiro. Documento consultado no CIREP em 6 de abril de 2016.

Circular L/ES n.º 6/1977-DGES, de 2 de junho. Documento consultado no CIREP em 18 de abril de 2016.

Circular n.º 6/1977-DGEB, de 6 de abril, DGEB. Documento consultado no CIREP em 18 de abril de 2016.

Circular n.º 5/1978-DGEB, de 24 de maio. Documento consultado no CIREP em 11 de abril de 2016.

Decreto-Lei n.º 45810/1964, de 9 de julho. Diário do Governo n.º 160, Série I, 876-877.

Decreto-Lei n.º 47480/1967, de 2 de janeiro, Diário do Governo n.º 1, Série I, 1-4.

Decreto-Lei n.º 270/1975, de 30 de maio. Diário do Governo n.º 124, Série I, 752-754.

Decreto-Lei n.º 397/1977 de 17 de setembro. Diário da República n.º 216, Série I, 2279-2280.

Decreto-Lei n.º 491/1977, de 23 de setembro. Diário da República n.º 271, Série I, 2800-2802.

Decreto-Lei n.º 4/1978, de 11 de janeiro. Diário da República n.º 9, Série I, 74.

Decreto-Lei n.º 240/1980, de 19 de julho. Diário da República n.º 165, Série I, 1741-1742.

Decreto-Lei n.º 553/1980, de 21 de novembro. Diário da República n.º 270, Série I, 3956-3956.

Decreto-Lei n.º 354/1988, de 12 de outubro. Diário da República n.º 236, Série I, 4166-4173.

Decreto-Lei n.º 46/1989, de 15 fevereiro. Diário da República n.º 38, 590 - 594.

Decreto-Lei n.º 286/1989, de 29 de agosto. Diário da República n.º 198, Série I, 3638-3644.

Decreto-Lei n.º 33/1990, de 12 de janeiro. Diário da República n.º 20, Série I, 335-337.

Decreto-Lei n.º 189/1992, de 3 de setembro, Diário da República n.º 203, Série I-A, 4202-4210.

Decreto-Lei n.º 318/1995, de 28 de novembro, Diário da República n.º 275, Série I-A, 7392.

Decreto-Lei n.º 28-B/1996, de 4 de abril. Diário da República n.º 81, Série I-A, 712-(5)-712(14).

Decreto-Lei n.º 229/1997, de 30 de agosto. Diário da República n.º 200, Série I-A, 4555-4556.

Decreto-Lei n.º 296-A/1998, de 25 de setembro. Diário da República n.º 222, Série I-A, 4966(2)-4966(7).

Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro. Diário da República n.º 15, Série I-A, 258-265.

Decreto-Lei n.º 7/2001, de 18 de janeiro. Diário da República n.º 15, Série I-A, 265-272.

Decreto-Lei n.º 156/2002, de 20 de junho. Diário da República n.º 140, Série I-A, 4898-4899.

Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de outubro. Diário da República n.º 240, Série I-A, 6807-6810.

Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de março. Diário da República n.º 73, Série I-A, 1931-1942.

Decreto-Lei n.º 24/2006, de 6 de fevereiro. Diário da República n.º 26, Série I-A, 860-861.

Decreto-Lei n.º 94/2011, de 3 de agosto. Diário da República n.º 148, 1ª Série, 4142-4150.

Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho. Diário da República n.º 126, 1ª Série, 3340-3364.

Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho. Diário da República n.º 129, 1ª Série-A, 3476-3491.

Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25 de julho. Diário da República n.º 142, 1ª Série, 4400-4408.

Decreto-Lei n.º 152/2013, de 4 de novembro. Diário da República n.º 213, 1ª Série, 6340-6354.

Decreto-Lei n.º 17/2016, de 4 de abril. Diário da República n.º 65, 1ª Série, 1123-1127.

Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho. Diário da República n.º 129, 1ª Série, 2918-2928.

Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho. Diário da República n.º 129, 1ª Série, 2928-2943.

Despacho Ministerial de 1 de agosto de 1975. Diário do Governo n.º 197, Série I, 1240.

Despacho n.º 8-A/1976-SEOP, de 31 de janeiro. Documento consultado no CIREP em 4 de abril de 2016.

Despacho n.º 12/1976-SEOP, de 6 de fevereiro. Documento consultado no CIREP em 6 de abril de 2016.

Despacho n.º 133/1976-MEIC, de 18 de maio. Documento consultado no CIREP em 4 de abril de 2016.

Despacho n.º 3/1977-SEOP, de 6 de janeiro. Documento consultado no CIREP em 4 de abril de 2016.

Despacho n.º 6/1977-SEOP, de 17 de janeiro. Documento consultado no CIREP em 11 de abril de 2016.

Despacho n.º 22/1977-SEOP, de 18 de fevereiro. Documento consultado no CIREP em 18 de abril de 2016.

Despacho n.º 174/1977, SEOP, de 7 de dezembro. Documento consultado no CIREP em 6 de abril de 2016.

Despacho n.º 176/1977-SEOP, de 7 de dezembro. Documento consultado no CIREP em 21 de abril de 2016.

Despacho n.º 130/1977, de 29 de setembro. Documento consultado no CIREP em 21 de abril de 2016.

Despacho n.º 42/1978-SEOP, de 11 de abril. Diário da República n.º 90, Série II, 2158-2159.

Despacho n.º 24/1978-SEOP, de 2 de março. Diário da República n.º 51, II Série II, 1210-1213.

Despacho n.º 71/1978-SEEBS, de 22 de setembro. Documento consultado no CIREP em 21 de abril de 2016.

Despacho n.º 7/1979-SEEBS, de 2 de fevereiro. Documento consultado no CIREP em 4 de abril de 2016.

Despacho n.º 23/ME/1983, de 1 de fevereiro. Diário da República n.º 34, Série II, 1144-1145.

Despacho n.º 40/SEAM/1984, de 2 de abril. Diário da República n.º 78, Série II, 2849.

Despacho n.º 162-ME/1991, de 27 de setembro. Diário da República n.º 244, Série II, 10598-10601.

Despacho n.º 60/SEED/1994, de 17 de setembro. Diário da República n.º 216 - II Série, 9721.

Despacho n.º 22/SEEI/1996, de 20 de abril. Diário da República n.º 140, Série II, 8120.

Despacho n.º 112/ME/1996, de 21 de maio. Diário da República n.º 132, Série II, 7658-7659.

Despacho n.º 147-B/ME/1996 de 1 de agosto. Diário da República n.º 177, Série II, 10719.

Despacho n.º 19971/1999-SEEI, de 20 de outubro. Diário da República n.º 245, Série II, 15681.

Despacho n.º 5437/2000-SEE, de 18 de fevereiro. Diário da República, n.º 58, Série II, 4613.

Despacho n.º 474/2003-SEE, de 10 de janeiro. Diário da República, n.º 8, Série II, 376.

Despacho n.º 5208/2005-ME, de 18 de fevereiro. Diário da República, n.º 49, Série II, 3825-3826.

Despacho n.º 2351/2007-SEE, de 5 de fevereiro. Diário da República, n.º 32, 2.ª Série, 3979.

Despacho n.º 18060/2010-SEAE, de 23 de novembro. Diário da República, n.º 234, 2.ª Série, 58759-58760.

Despacho n.º 6025/2011-SEAE, de 28 de março. Diário da República, n.º 68, 2.ª Série, 15916-15917.

Despacho n.º 4653/2013-ME, de 25 de março. Diário da República n.º 65, 2.ª Série, 11065–11066.

Despacho n.º 5908/2017-SEE, de 30 de junho. Diário da República, n.º 128, 2.ª Série, 13881 -13882.

Despacho n.º 6478/2017-SEE, de 9 de julho. Diário da República n.º 143, 2.ª Série, 15484.

Despacho n.º 6944-A/2018-SEE, de 19 de julho. Diário da República n.º 138, 2.ª Série, 19734-(2).

Despacho n.º 8476-A/2018-SEE, de 31 de agosto. Diário da República, n.º 168, 2.ª Série, 24652(14).

Despacho n.º 2058/2019-SEE, de 19 de fevereiro. Diário da República n.º 42, 2ª Série, 6468–6469.

Despacho Conjunto n.º 123/1997-ME/MQE, de 7 de julho. Diário da República n.º 154, Série II, 7949.

Despacho Conjunto n.º 882/1999-ME/MQE, de 15 de outubro. Diário da República n.º 241, Série II, 15427.

Despacho Conjunto n.º 665/2001-ME/MTS, de 21 de julho. Diário da República n.º 168, Série II, 12185.

Despacho Conjunto n.º 279/2002-ME/MTS, de 15 de março. Diário da República n.º 86, Série II, 6807-6812.

Despacho Conjunto n.º 287/2005, de 8 de março. Diário da República n.º 65, Série II, 5234- 5236.

Despacho Conjunto n.º 5306/2012-MF/MEC, de 2 de abril. Diário da República n.º 77, 2.ª Série, 13952-13953.

Despacho Normativo n.º 98-A/1992-ME, de 19 de junho. Diário da República n.º 140, Série I-B, 2908(2)-2908(4).

Despacho Normativo n.º 338/1993-ME, de 29 de setembro. Diário da República n.º 247, Série II, 7948(8)-7948(25).

Despacho Normativo n.º 644-A/1994-ME, de 8 de setembro. Diário da República n.º 214, Série I-B, 5556(2).

Despacho Normativo n.º 55/1995-ME, de 19 de setembro. Diário da República n.º 217, Série II, 5861-5868.

Despacho Normativo n.º 45/1996-ME, de 31 de outubro. Diário da República n.º 253, Série I-B, 3874.

Despacho Normativo n.º 1/2005-SEEBS, de 5 de janeiro. Diário da República n.º 3, Série I-B, 71-76.

Despacho Normativo n.º 6/2012-SEEBS, de 10 de fevereiro. Diário da República n.º 71 – 2.ª Série. 12729-12749.

Despacho Normativo n.º 13-A/2012 de 4 de junho. Diário da República n.º 109, 2.ª série. 20564(4)-20564(9).

Despacho-Normativo n.º 24-A/2012-MEC, de 5 de dezembro. Diário da República n.º 236, 2ª Série, 38904(4)-38904(10).

Despacho normativo n.º 1-D/2016-SEE, de 4 de março. Diário da República n.º 45, 1ª Série-B, 5934-5937.

Despacho Normativo n.º 1-F/2016-SEE, de 5 de abril. Diário da República n.º 66, 2ª Série, 11440(3)-11440(10).

Lei n.º 37/1977, de 17 de junho. Diário da República n.º 138, Série I, 1455-1456.

Lei n.º 46/1986, de 14 de outubro. Diário da República n.º 237, Série I, 3067-3081.

Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro. Diário da República n.º 294, Série I-A, 7952-7954.

Ofício-Circular n.º 39/1977-DGES, de 13 de março. Documento consultado no CIREP em 18 de abril de 2016.

Ofício-Circular n.º 69/1978-DGEB, de 10 de março. Documento consultado no CIREP em 6 de abril de 2016.

Ofício-Circular n.º 102/1978-DGES, de 6 de outubro. Documento consultado no CIREP em 11 de abril de 2016.

Portaria n.º 210/1978-MEC, de 15 de abril. Diário da República n.º 88, Série I, 730-732.

Portaria n.º 530/1982-MEU, de 28 de maio. Diário da República n.º 121 – Série I, 1440-1461.

Portaria n.º 143/1983-ME, de 11 de fevereiro. Diário da República n.º 35, Série I, 428-449.

Portaria n.º 387/1983-ME, de 7 de abril. Diário da República n.º 80, Série I, 1189-1216.

Portaria n.º 262/1984-ME, de 24 de abril. Diário da República n.º 96, Série I, 1361-1369.

Portaria n.º 168/1985-ME de 29 de março. Diário da República n.º 74, Série I, 821-822.

Portaria n.º 292-A/2012-MEC, de 26 de setembro. Diário da República n.º 187, 1ª Série, 5442-(2)-5442-(4).

Portaria n.º 276/2013-MEC, de 23 de agosto. Diário da República n.º 162, 1ª Série, 5092-5096.

Portaria n.º 99/2015-MF/MEC, de 1 de abril. Diário da República n.º 64, 1ª Série, 1730-1731.

Portaria n.º 181/2019_SEE, de 27 de maio. Diário da República n.º 111, 1ª Série, 2954-2957.

Regulamento n.º 399/2011, de 6 de junho. Diário da República n.º 127, 2ª Série, 28181.

Resolução n.º 23/2016-CM, de 24 de março. Diário da República n.º 70, 1ª Série, 1195-1196.